



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARISSA MENDES DE ALMEIDA FERNANDES

**A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA POR
INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL**

FLORIANÓPOLIS

2018

LARISSA MENDES DE ALMEIDA FERNANDES

**A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA POR
INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito à obtenção do título de Bacharela em Direito.
Orientadora: Prof^ª. Liz Beatriz Sass

FLORIANÓPOLIS

2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer aos meus pais, Arlete e Marco Aurélio, que tanto me incentivaram a estudar em outra cidade, da mesma forma que me fizeram persistir em meu sonho de cursar Direito. Sou completamente grata por toda a ajuda de vocês no decorrer destes 5 anos. Sem vocês dois, este trabalho não seria possível. Obrigada.

Meu irmão, Marco Aurélio Junior, não pode ficar fora dessa, visto ter cuidado tão bem das pessoas acima mencionadas e me apoiado imensamente em minhas decisões e escolhas. Também foi fundamental no decorrer de minha faculdade por ter acreditado no meu potencial.

Nina e Filipi, meus dois amores, obrigada por todo carinho, atenção e confiança ao longo dos anos em que estamos juntos. Vocês contribuíram mais do que podem imaginar.

Minhas amigas Carol, Fran e Lu, obrigada por esses anos de histórias, aprendizados e trocas de informações. Vocês são parte da minha família e espero levá-las para sempre comigo.

A todos que, em certo grau, contribuíram para que este dia chegasse, meus mais sinceros agradecimentos.

“Nossa tarefa deveria ser nos libertarmos... aumentando o nosso círculo de compaixão para envolver todas as criaturas viventes, toda a natureza e sua beleza.” – Albert Einstein.

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por objetivo analisar a responsabilidade administrativa por infração administrativa ambiental causada pela pessoa jurídica, em especial, a partir das teorias objetiva e subjetiva. Nesse teor, parte-se da seguinte problemática: é possível responsabilizar a pessoa jurídica em virtude de ocorrência de infração administrativa ambiental por ela causada? O método de abordagem utilizado foi indutivo e, de procedimento, monográfico, com técnica de pesquisa baseada em documentação indireta, especificamente através de pesquisas em artigos, livros, legislações e jurisprudência. Desse modo, a pesquisa está dividida em três capítulos. O primeiro aborda o avanço constitucional e infralegal do Direito Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, com suas respectivas responsabilizações aos agentes infratores. O segundo capítulo trata dos aspectos jurídicos da responsabilidade administrativa ambiental, abrangendo princípios e pressupostos ambientais, a eficácia das sanções administrativas ambientais e o processo administrativo ambiental, ainda explanando alternativas para a resolução de conflitos. Por fim, o terceiro capítulo analisa a inclusão somente da pessoa jurídica no polo passivo de ações administrativas ambientais em decorrência de infrações por ela causadas, observando-se, ainda, a forma como a responsabilidade lhe é imputada e a hipótese de desconsideração da personalidade jurídica. Assim, com o presente estudo, foi possível entender que, por conta de uma reforma jurisprudencial ocorrida em 2015, os Tribunais Superiores têm se posicionado positivamente no sentido de que a pessoa jurídica pode ser considerada plenamente imputável, cabendo a ela responder administrativamente, inclusive, por dano ambiental.

Palavras-chave: Responsabilidade Administrativa – Infração Administrativa Ambiental – Pessoa Jurídica.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AgRg: Agravo Regimental.

AR: Aviso de Recebimento.

AREsp: Agravo em Recurso Especial.

CADE : Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

CC: Código Civil.

CDC: Código de Defesa do Consumidor.

CF: Constituição Federal.

DL: Decreto-Lei.

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IN: Instrução Normativa.

LC: Lei Complementar.

PNCMI: Programa Nacional de Conversão de Multas do Ibama.

PPP: Princípio do Poluidor-Pagador.

SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente.

STF: Supremo Tribunal Federal.

STJ: Superior Tribunal de Justiça.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS ACERCA DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL.....	11
1.1 Um breve registro acerca da tutela constitucional do meio ambiente	12
1.1.1 Apontamentos sobre as constituições brasileiras anteriores à de 1988	13
1.1.2 O meio ambiente ecologicamente equilibrado tratado na CF/88.....	15
1.1.3 Um apanhado histórico das normas ambientais infraconstitucionais e sua importância	18
1.2 As esferas da responsabilidade ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.....	23
1.2.1 Responsabilidade civil ambiental	24
1.2.2 Responsabilidade penal ambiental.....	26
1.2.3 Responsabilidade administrativa ambiental.....	28
1.3 A tutela administrativa ambiental.....	29
2 ASPECTOS JURÍDICOS DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.....	31
2.1 Princípios e pressupostos da responsabilidade administrativa ambiental	32
2.1.1 Princípio do Poluidor-Pagador.....	33
2.1.2 Princípios da Prevenção e da Precaução	35
2.1.3 Pressupostos da responsabilidade administrativa ambiental	37
2.2 A regulamentação das infrações administrativas ambientais e suas sanções	38
2.2.1 Considerações sobre o ilícito administrativo ambiental	40
2.2.2 Autonomia e eficácia das sanções	41
2.2.3 A conversão de multas ambientais e uma opção negocial de resolução de conflitos	43
2.3 A lavratura do auto de infração e o processo administrativo para aplicação da sanção administrativa pelo órgão competente	45
3 A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL	49
3.1 O alcance da responsabilização à pessoa jurídica sem envolver a pessoa física.....	50
3.1.1 Pessoa Jurídica.....	52
3.1.2 Desconsideração da Personalidade Jurídica.....	54
3.1.3 Teoria da Dupla Imputação.....	56
3.2 A questão das teorias de responsabilidade objetiva e subjetiva	58
3.2.1 Teoria Objetiva	59

3.2.2 Teoria Subjetiva.....	60
3.3 A responsabilização da pessoa jurídica no campo administrativo ambiental.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

O Direito Ambiental Brasileiro pressupõe o cuidado e a reparação para com o meio ambiente, pugnando por melhores condições para as presentes e futuras gerações. Pode-se dizer que tal matéria foi tratada em legislações extravagantes e em constituições federais anteriores à atual Carta Magna brasileira. Contudo, até 1988 o caráter com que era abordada em nada contribuía para a preservação do ambiente, muito pelo contrário, buscava-se garantir o que interessava aos indivíduos, a partir de sua objetificação para a finalidade econômica humana.

A inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, pautada em importantes e elucidativos princípios, foi fundamental para se entender a necessidade que todos têm de um meio ambiente sadio. O princípio do Poluidor-pagador é um de seus pilares, segundo ele o infrator que poluir, arcará com os custos econômicos gerados pelo seu dano, sem abrir margens para discricionariedade. Dessa forma, estipulou-se um sistema de responsabilização ao agente infrator, ainda muito discutido pela doutrina, jurisprudência e legislação.

Isso porque determinou-se que o infrator pode ser responsabilizado em três esferas distintas - penal, cível e administrativa. A responsabilidade no âmbito penal faz-se por meio da comprovação da intenção de lesar do agente; enquanto que, para a esfera cível, basta a presença da conduta degradante e do dano. O último âmbito, administrativo, resta em penumbra, vez que não está definida a forma com que o agente deverá ser responsabilizado, isso é, se prescinde ou não de comprovação de dolo ou culpa.

Ademais, até meados de 2015 a jurisprudência adotava a chamada Teoria da Dupla Imputação em matéria envolvendo pessoas jurídicas, com isso, só haveria um processo administrativo ambiental contra uma pessoa jurídica, no caso de a pessoa física participar do polo passivo. No referido ano, o Supremo Tribunal Federal julgou tal entendimento inconstitucional, promovendo uma importante alteração jurisprudencial.

Dessa forma, o presente trabalho monográfico tem por objetivo demonstrar como a Responsabilização Administrativa Ambiental tem sido exposta e estudada, essencialmente no tocante à participação da pessoa jurídica nas ações.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi o método de abordagem indutivo, o método de procedimento foi o monográfico e a técnica de pesquisa utilizada baseou-se em documentação indireta, especificamente com pesquisa bibliográfica em artigos, livros e leis.

Em um primeiro momento, o estudo fará um breve registro acerca da inserção do Direito Ambiental no Brasil, demonstrando especificamente o avanço ocorrido em matéria

constitucional. Também ressaltará que, na prática, muito do que foi insculpido como regra tem sido descumprido, inclusive por grandes empresas, e isso tampouco tem gerado consequências. Como exemplo, explicita-se o caso da Samarco Mineração S.A que, em 2015, foi protagonista de um desastre ambiental devido ao rompimento de uma barragem.

Em um segundo momento, haverá a elucidação dos princípios do Poluidor-Pagador, da Prevenção e da Precaução, abarcados na Constituição de 1988, com seus conceitos, suas amplitudes e finalidades. Após, trará a localização das infrações administrativas ambientais e suas sanções, bem como buscará uma alternativa para resolução de conflitos. Em matéria atual, informa-se a Instrução Normativa nº 6/2018 publicada pelo IBAMA, que buscou a conversão de multas em prestação de serviços. Também mostrará como é realizado o auto de infração com o consequente processo administrativo ambiental.

Por fim, no último momento, a pesquisa demonstrará a reforma jurisprudencial ocorrida em 2015, a fim de colocar somente a pessoa jurídica no polo passivo de ações administrativas ambientais. Para tanto, explicará tanto o conceito de pessoa jurídica, quanto da Teoria da Dupla Imputação. Em seguida, passará a analisar as Teorias Objetiva e Subjetiva de responsabilidade, para averiguar qual a mais interessante a se aplicar em matéria de responsabilidade administrativa, além do instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica para fins de aferir a culpabilidade dos administradores e sócios.

Assim sendo, o terceiro capítulo demonstrará como os Tribunais Superiores vêm discutindo a responsabilização da pessoa jurídica por infração administrativa ambiental, a partir da necessidade ou não da configuração do elemento subjetivo da culpa e da imposição de litisconsórcio passivo com a pessoa física. Além de estabelecer a forma com que o instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica é aplicado para fins ambientais.

1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS ACERCA DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

O Direito Ambiental, tratado como direito fundamental do indivíduo e da coletividade¹, foi inaugurado em nosso ordenamento jurídico pela Constituição Federal de 1988 e estruturado pelas Leis n. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) e n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), ao estipularem princípios e criarem uma política visando a proteção ao meio ambiente².

A partir de então, em síntese, o termo meio ambiente pode ser conceituado tanto em sentido genérico, quanto jurídico. Enquanto aquele é um conceito interdependente e interdisciplinar, baseado na interação entre homem e natureza; este, adotado pela lei brasileira, envolve elementos artificiais, culturais e naturais, caracterizando-se por ser um bem de uso comum do povo³ que, ao ser degradado, imputa cominações legais ao agente infrator.

Desse modo, em havendo uma lesão ao chamado bem de uso comum do povo, torna-se precisa a dimensão do dano, o qual pode ser dividido entre aquele que recai ao bem comum da coletividade através do patrimônio ambiental; da mesma forma que o dano chamado em “ricochete”, isto é, aquele que afeta interesses de determinada pessoa.

Há, assim, a presença de um dano particular, que gera ao lesado o poder de pretender uma reparação pelo prejuízo tanto patrimonial, quanto extrapatrimonial⁴. Por essa exposição, nota-se que, a depender do interesse tutelado, a dimensão do dano ambiental será mais abrangente ou não.

O intuito dessas classificações de dano é de que haja uma verdadeira reparação do meio ambiente, a partir da responsabilização do infrator, que pode se dar em três esferas distintas, conforme o artigo 225, § 3º da CF. Assim, pode-se pleitear, no âmbito cível, a recomposição ao *status quo* anterior ao ambiente degradado, caso essa seja possível ou a indenização pelo dano causado.

Na esfera penal, pode-se sujeitar o infrator a penas de perda de liberdade ou prestação pecuniária. Enquanto, no campo administrativo, aplicam-se sanções de natureza administrativa, definidas em lei e previstas de acordo com a infração administrativa ambiental cometida.

¹ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 50.

² LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 46.

³ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 47.

⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 117.

Diante disso, as três esferas de responsabilidade ambiental somam-se, em vista de o ordenamento jurídico privilegiar tanto a restauração do bem jurídico lesado, quanto a imposição de punição ao agente causador do dano. Parte-se, assim, da ideia de que o infrator deve assumir os riscos de sua atividade e arcar com todos os prejuízos em matéria ambiental⁵.

1.1 Um breve registro acerca da tutela constitucional do meio ambiente

O direito ambiental atual decorre de uma evolução histórica iniciada antes mesmo da independência do País e de um longo caminho percorrido pelos cidadãos através das constituições brasileiras, assim como de leis de natureza ecológica. Durante o curso da história dos direitos referentes ao meio ambiente ecologicamente equilibrado houve inúmeros momentos em que eles foram desprezados e não eram considerados constitucionais.

Diante disso, expõe Alexandra Aragão que “Antes dos finais dos anos 60, a proteção do ambiente não se contava entre as preocupações dos governos nem dos povos, mais voltados para o crescimento econômico, expresso pelo crescimento do Produto Nacional Bruto”⁶.

É notória a presença do Direito Ambiental, inicialmente, com a precaução quanto à economia agropecuária, seguido da concessão acerca do uso da água, que visava à energia hidroelétrica e, após, a necessidade das riquezas do subsolo. Atualmente, pode-se dizer que o direito ambiental é considerado multidisciplinar, vez que atua nas mais diversas áreas, a exemplo do trabalho industrial e do Sistema Único de Saúde.

Nesse viés, importante esclarecer que a Constituição Federal de 1988 é que trouxe a preocupação, principalmente, com a proteção, a preservação e a defesa ao meio ambiente e foram colocadas em prática, através da interpretação e aplicação de regras, normas e princípios, as diretrizes reguladoras da política ambiental⁷. Considerada a “Constituição Cidadã”, a CF de 1988 é, ainda, uma “Constituição Ambiental”⁸, na medida em que avançou nas questões ambientais não só em capítulos específicos, mas sim, em todo seu documento.

Além disso, a legislação infraconstitucional, a exemplo das Leis n. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) e n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), teve importante papel estruturador das normas ambientais em caráter nacional, à medida que tais regulamentos

⁵ LEMGRUBER, Vanessa. **A responsabilidade penal no direito ambiental e suas implicações jurídicas**. 2013.

⁶ ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 44.

⁷ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 49.

⁸ LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

estipularam princípios e auxiliaram na criação de uma política visando a proteção ao meio ambiente.

Dessa forma, a legislação infraconstitucional, corroborada no texto constitucional de 1988, merece maior atenção, em vista de seu auxílio na formação do Estado de Direito Ambiental, cuja implementação continua em curso e demanda a conscientização da população, em conjunto com o interesse político⁹. Ademais, até o presente momento novas leis são criadas, a fim de garantir um maior desenvolvimento da ideia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.1.1 Apontamentos sobre as constituições brasileiras anteriores à de 1988

Traçando um paralelo histórico nacional quanto às constituições anteriores à de 1988 para compreender o Direito Ambiental atual, pode-se dizer que elas não abordavam tal matéria, vez que eram influenciadas pelo liberalismo econômico e pela não intervenção do Estado. Outrossim, as primeiras constituições estabeleciam, em suma, o básico à ordem, ou seja, procuravam resguardar o cidadão contra o Estado e seus governantes autoritários¹⁰, pois, naquela época, os cidadãos tinham poucos direitos em relação à Administração Pública, fato que, com o tempo e com novas constituições, foi sendo alterado.

Ainda que a mecânica básica de governo fosse fundamental, as antigas constituições nada propunham acerca da proteção e preservação do meio ambiente. A primeira constituição brasileira, datada de 1824, foi elaborada de forma conturbada, visto que, após a Proclamação da Independência ocorrida em sete de setembro de 1822, começaram os trabalhos da assembleia constituinte. Assim foi gerada a constituição do Brasil Imperial, outorgada por Dom Pedro I, que tratou da questão social, a partir da declaração dos direitos individuais e sociais, sem, contudo, abranger um conteúdo ambiental.

A proclamação da República trouxe uma nova constituição em 1891, que estabeleceu, de modo definitivo, a forma federativa de estado e a forma republicana de governo, além de atribuir competência legislativa à União para legislar sobre suas minas e terras. Essa Carta não abordou a consciência ambiental, isso é, a visão de uma necessária proteção e preservação ao meio ambiente; mas sim a questão das minas e energia como sendo uma atribuição do

⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 46.

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57.

Congresso Nacional à legislação apropriada¹¹, tão só por preocupação econômica.

Em 1934, com o rompimento da ordem jurídica em decorrência da Revolução de 30, foi posto fim à era do coronelismo e instaurada uma nova constituição, que enumerou os direitos de segunda geração, isso é, os direitos fundamentais sociais, apesar de não terem sido implantados, devido ao pouco tempo de vigência do texto constitucional. No tocante à matéria ambiental, concedeu-se competência privativa à União para legislar sobre alguns assuntos, a exemplo de bens de domínio federal. Principiou-se nela, portanto, a legislação ambiental brasileira, baseada na proteção e regulamentação daquela visão econômica que utilizava os meios naturais para prosperar, a partir de atividades relacionadas ao uso e à exploração do meio ambiente, dando ênfase à produção de energia elétrica.

No ano de 1937, durante o governo de Getúlio Vargas, outorgou-se a Constituição conhecida como “Polaca”, iniciando o período brasileiro chamado “Estado Novo” e ampliando as competências legislativas da União. Ademais, o legislador preservou o padrão trazido pela constituição anterior, no que se refere à tutela ambiental, à proporção que manteve a competência da União para legislar e fiscalizar o uso e a exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis, fundamentalmente as águas.

Após, foi promulgada a Constituição de 1946, propiciando uma grande autonomia aos Estados e retomando a República Federativa e democrática do Brasil, composta de cinco territórios e vinte Estados, cada qual com sua Constituição e com seu governo eleito pelo voto popular. Ainda, conservou as competências de legislação e fiscalização da União antes estabelecidas, com a ressalva de visar a real proteção ao meio ambiente, visto ter prezado pela defesa do patrimônio paisagístico, histórico e cultural e não somente caracterizá-lo como um recurso para obtenção de finalidades humanas.

A sexta constituição do Brasil, datada de 24 de janeiro de 1967, só entrou em vigor em 15 de março de 1967 e restou conhecida como semi-outorgada, vez em que fora desenvolvida em meio à pressão militar, visando a legalização e a institucionalização da ditadura militar. Em matéria ambiental, não ultrapassou os limites constitucionais antes estabelecidos, tampouco alcançou a satisfação, na prática, de seus artigos.

A edição da Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969 alterou substancialmente a Constituição de 1967 e foi considerada, por muitos constitucionalistas, como uma nova Constituição Outorgada, à medida que reformou, na íntegra, o texto do Diploma anterior. Em

¹¹ LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

suma, não avançou muito no assunto referente ao Direito Ambiental, porém o seu artigo 172 trouxe, pela primeira vez, o termo “ecológico”, fato que caracterizou uma perspectiva crescente de um futuro direito ambiental, baseado nos impactos ambientais estudados nos dias de hoje.

Com o decorrer do tempo e maior garantia de direitos aos homens, restou necessária a tutela ambiental, o que leva à conclusão de que, com base na teoria, a tutela constitucional do meio ambiente pressupõe e admite diferentes enfoques. Assim sendo, a ótica do direito e da responsabilidade ambiental, temas abordados de forma inédita há aproximadamente 30 anos, foram uma verdadeira ruptura com a visão de um Estado controlador e surgiram em um cenário completamente novo, na medida em que seus parâmetros foram estabelecidos constitucional, jurisprudencial e doutrinariamente.

1.1.2 O meio ambiente ecologicamente equilibrado tratado na CF/88

Pode-se afirmar que uma das principais alterações da Constituição Federal de 1988 em relação às anteriores, no que concerne ao Direito Ambiental e à Política do Meio Ambiente, é que, atualmente, a tutela constitucional se preocupa, além das matérias antes abordadas, com a total proteção ao meio ambiente em si, ou seja, sem o classificar como um objeto importante para a finalidade econômica do homem. Nela, dedica-se um capítulo específico ao meio ambiente e impõe-se não só ao Poder Público, mas também à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras¹².

A atual Constituição foi proposta ao Congresso Nacional por José Sarney, que resultou na Emenda Constitucional 26, datada de 27 de novembro de 1985 e finalizada em outubro de 1988, com sua promulgação. É possível sinalizar que ela trouxe importantes inovações para o constitucionalismo nacional e internacional, ainda mais se comparada às constituições anteriores. A mais notável alteração foi em relação às temáticas ambientais, até então tratadas de forma indireta e, em sua maioria, em normas hierarquicamente inferiores, agora presentes expressamente na Carta Magna, o que garantiu uma maior estabilidade aos princípios e regras de conteúdo ambiental, bem como tutelou juridicamente o meio ambiente.

O texto constitucional revelou, ainda, a importância da figura “ambiental” e declarou ser a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito de todos, como condição essencial a uma sadia qualidade de vida. Para tanto, é papel do Estado e da coletividade

¹² LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

preservá-lo para esta e para as futuras gerações, o que inaugura o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana.

A Carta Legal pode ser chamada, dessa forma de “Constituição Verde”, por ter sido a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, abrangendo métodos para sua proteção e controle, o que identifica a tutela ambiental como uma matéria de necessidade primária à condição de vida digna e não apenas como mera política¹³.

A tutela constitucional do meio ambiente está traçada, fundamentalmente, no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual a categoriza como um bem de uso comum do povo¹⁴, de modo que nenhum indivíduo possui o direito de lhe causar danos ou degradações, pois estaria agredindo um bem de todos e causando danos a todos.

Entretanto, conceituando o meio ambiente como um conjunto de elementos que interagem entre si, propiciando um bom desenvolvimento às formas de vida¹⁵, esse bem de uso comum precisa ser respeitado e protegido, afinal, de um lado o homem faz parte da natureza e sem ela não teria condições materiais de sobrevivência; assim como, de outro, ele deve assegurar um futuro a si e ao ambiente¹⁶. Nesse sentido, enquanto o Poder Público tem o dever de fiscalizar, preservar e restaurar os ecossistemas, a coletividade ou o agente infrator há de ser sancionado caso cometa algum ato infracional que degrade o meio ambiente. É certo que alguns desses deveres impostos confundem-se, visto que ambas as partes respondem em caso de lesão ao “bem de uso comum”, assim como possuem dever de reparar os danos causados e estudar previamente um possível impacto ambiental.

Ao analisar tal artigo, torna-se claro que o direito ao meio ambiente sadio ultrapassa os limites dos direitos e deveres individuais, já que esse objeto pertence a todos e, assim, é um direito coletivo. Esse entendimento, em conjunto com o artigo 129 do mesmo Diploma Legal, o qual expõe ser função do Ministério Público promover a ação civil pública, a fim de proteger o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos, entende-se, então, ser o direito ambiental um direito que ninguém, em específico, possui, mas sim, pertencente à pluralidade de titulares indeterminados e interligados por circunstâncias de fato. Por todo o exposto, ele pode ser classificado como um “Direito Transindividual” ou “Metaindividual” e, por

¹³ LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

¹⁴ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 41.

¹⁵ SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20.

¹⁶ SEDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade Civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra Ed., 1998, p. 101.

consequência, importante elencar as formas de responsabilidade ambiental atribuídas a cada agente e de acordo com sua conduta.

O § 3º do artigo 225 da Constituição Federal garante a responsabilização ambiental em três esferas distintas, que não se confundem e, dessa maneira, não geram *bis in idem*. Tal artigo, portanto, traz a chamada tripla responsabilização por infração ambiental nas esferas cível, penal e administrativa, observando-se ou não a culpabilidade do agente, à proporção que determina a coibição, por parte do Poder Público, à degradação ambiental.

Por isso, a Administração Pública torna-se personagem importante à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pelo fato de ser a responsável por preservá-lo, assim como defendê-lo. Logo, necessária a supervisão, pelo Poder Público, de todas as práticas lesivas ao meio ambiente, com suas respectivas sanções. Contudo, inicia-se o questionamento a respeito de quando o infrator deve ser responsabilizado, ou seja, se apenas quando agiu com culpa ou em todos os casos.

A tríplice responsabilidade ambiental, conforme mencionado incide aos agentes que causam danos ao meio ambiente e alcança os âmbitos mencionados, em vista da necessidade de o Poder Público aderir todas as possíveis medidas com o fim de coibir a degradação ambiental¹⁷. Portanto, pode-se conceituar responsabilidade como sendo a possibilidade que o titular de um bem jurídico lesado possui de requerer de outros a reparação aos danos sofridos¹⁸; dessa forma, todos que tiverem seu patrimônio, de certa forma, degradado, têm o direito de reparação e, quando o assunto for lesão ao meio ambiente, tal reparação se dará em três esferas.

Em princípio, a Constituição Federal informa claramente o procedimento a ser aplicado em cada âmbito de responsabilidade, a fim de interpretar as normas infraconstitucionais. Tal diretriz é, basicamente, a independência desses setores, em relação à diferença do objeto neles dispostos, bem como de seus regimes jurídicos e dos órgãos que impõem sanções em cada um.

A CF também fundamenta, em seu artigo 24, inciso VIII e parágrafo 1º, a competência para legislar quanto à responsabilidade por dano ambiental, o qual vem sendo interpretado, por vezes, equivocadamente, visto ser necessária a sua visualização em conjunto com o artigo 23 da mesma carta constitucional, que determina a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de acompanhar o entendimento doutrinário e jurisprudencial¹⁹.

¹⁷ OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríplice responsabilização por danos causados ao meio ambiente**. 2012.

¹⁸ NORONHA, Fernando. **O nexos de causalidade na responsabilidade civil**. Revista da ESMESC, Florianópolis, v. 15, jun. 2003.

¹⁹ MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. **Responsabilidade administrativa por dano ambiental**. 2008.

Ademais, o artigo 170 da CF de 1988 caracteriza o princípio do desenvolvimento sustentável²⁰, uma vez que fundamenta, em seus incisos, os princípios da ordem econômica, buscando despertar a procura por atividades econômicas que se moldem aos protótipos ambientais, a fim de demonstrar a estrita relação entre a questão econômica e a proteção ao meio ambiente. Destaca-se, aqui, o inciso VI, cujo teor abrange a defesa ao meio ambiente, a partir de uma logística distinta a depender do impacto ambiental causado.

Nesse mesmo viés, imprescindível observar que um dos objetivos assegurados pela Constituição é exatamente o de crescimento econômico²¹, conjuntamente posto nos seus artigos 182, § 2º e 186, II, à medida que estabelecem os elementos da função social relativa à propriedade, objeto de extrema importância ao sistema ecologicamente equilibrado. Ainda, o artigo 220, VIII diz respeito ao direito à saúde, vez em que estabelece a colaboração na proteção ao meio ambiente por parte do Sistema Único de Saúde e, por fim, o seu artigo 216, que inclui o patrimônio cultural brasileiro como integrante da proteção constitucional ambiental²².

1.1.3 Um apanhado histórico das normas ambientais infraconstitucionais e sua importância

A responsabilidade por dano ambiental é tema de suma importância, tanto é que, no decorrer do tempo, houve necessidade de uma maior tutela constitucional e infralegal acerca do assunto. Exaurida a parcela da Constituição Federal, passa-se a analisar o âmbito da legislação extravagante, a partir de decretos-leis e de leis sancionadas desde o século passado.

Ressalta-se que a legislação ambiental nacional já fora considerada uma das mais completas e avançadas do mundo exatamente pelo tempo de criação, vigência e abrangência dos mais variados assuntos. Ao abordar a proteção do meio ambiente, junto da redução ao mínimo das consequências resultantes de ações devastadoras, o cumprimento das normas ambientais diz respeito tanto às pessoas físicas, quanto jurídicas.

Tais regulamentos definem normas, infrações e princípios, que precisam ser conhecidos e, principalmente, praticados, visto a necessidade de colaboração geral, inclusive entre homem e natureza, para um meio ambiente equilibrado. Dessa forma, torna-se necessária a adoção de uma postura de responsabilidade compartilhada entre todos os indivíduos com o fim de vencer os desafios ambientais futuros e pretéritos.

²⁰ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 74.

²¹ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 73.

²² LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 75.

A preocupação com os bens naturais, por parte do Poder Público, é algo relativamente antigo, como mencionado no tópico 1.1.2 do presente trabalho. Em tal época, discorria-se sobre o assunto nas Cartas constitucionais, sendo que esse tema era focado para o melhor ao ser humano e não visava a real defesa e proteção do meio ambiente. Quando decretos-leis foram promulgados para tratar dessa matéria, nota-se uma tímida modificação do quadro que, até então, era unicamente pró indivíduos, ou seja, a tutela passou a ser concedida também ao melhor para o meio ambiente.

Em 1911 o Decreto nº 8.843 criou a primeira reserva florestal do País, no então território do Acre. Cinco anos depois, a Lei nº 3.071 foi editada e conhecida como sendo o Código Civil Brasileiro de 1916. Diversas disposições acerca da natureza ambiental foram enumeradas, contudo, em sua maioria, havia a visão patrimonialista, constante das constituições federais, cujo cunho era extremamente individualista.

Anos mais tarde, em 1934, o Decreto nº 23.793 foi editado, conhecido como o Código Florestal, assim como o Decreto nº 24.643, o Código de Águas²³. Ambos faziam limites ao exercício do direito de propriedade, tanto é que se tornaram a base da legislação ambiental brasileira. No ano de 1964 fora promulgada a Lei nº 4.504, tratando do Estatuto da Terra, a qual foi reconhecida como resposta às reivindicações dos movimentos sociais, que, à época, exigiam mudanças estruturais na propriedade e no uso da terra no Brasil.

A Lei nº 7.471, de 15 de setembro de 1965, foi, de fato, uma nova versão do Código Florestal de 1934, com a ressalva de ampliar as políticas de proteção e conservação da flora, à medida que estabelecia a proteção das áreas de preservação permanente. Após dois anos, foi editada a Lei de Proteção à Fauna, Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, além do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro, chamado de Código de Caça; do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro e do Código de Mineração – Decreto-Lei nº 227 - de 28 de fevereiro daquele ano.

A partir do Decreto-Lei nº 1413, de 14 de agosto de 1975, iniciou-se o controle da poluição provocada pelas atividades industriais. Assim, obrigaram-se as empresas poluidoras a prevenir e a corrigir, tanto os prejuízos da contaminação do meio ambiente, quanto os danos a ele causados. Em 1977, por sua vez, foi promulgada a Lei nº 6.453, de 17 de outubro, estabelecendo a responsabilidade civil, nos casos de danos provenientes de atividades nucleares. Em 1979 foi criada a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766, a qual estabelece regras para loteamentos urbanos, que são proibidos em áreas de preservação

²³ LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

ecológicas, em específico naquelas onde a poluição representa perigo à saúde e em terrenos alagadiços.

Quanto à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, esta estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, uma inovação ao apresentar o meio ambiente como objeto específico de proteção. Ainda, em seu artigo 3º, inciso II, a lei conceitua o dano ambiental como sendo a degradação da qualidade ambiental por parte da alteração adversas da característica do meio ambiente²⁴, bem como estipula e define que o poluidor é obrigado a indenizar danos ambientais que causar, independente da culpa. Além disso, definiu que o Ministério Público pode propor ações de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, com a obrigação de que se recupere e/ou indenize os prejuízos causados.

Após, foi editada a Lei nº 7.347/85, a partir da qual fora disciplinada a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa não só do meio ambiente, como também de outros interesses difusos e coletivos. Trata, portanto, da ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico, de responsabilidade do Ministério Público Brasileiro. Alguns anos depois, em 1991, o Brasil dispôs da Lei nº 8.171, cujo nome é Lei da Política Agrícola. Além de possuir um capítulo especialmente dedicado à proteção ambiental, o texto obriga o proprietário rural a recompor sua propriedade com reserva florestal obrigatória.

O ano de 1997 foi marcado pela Lei nº 9.433, a Lei de Recursos Hídricos, que institui a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, além de definir a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Também há a previsão da criação do Sistema Nacional para a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Em 1998 foi publicada a Lei dos Crimes Ambientais, de nº 9.605. Nela, estão previstas sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Pode-se caracterizá-la ainda, como a responsável pela reordenação da legislação ambiental quanto às infrações e punições, além de conceder à sociedade, aos órgãos ambientais e ao Ministério Público mecanismos para punir os agentes infratores. Destaca-se, nesse contexto, a possibilidade de penalização das pessoas jurídicas no caso de ocorrência de crimes ambientais.

No ano de 2000 foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, por parte da Lei nº 9.985. Alguns de seus objetivos, a partir da regulamentação do

²⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 117.

artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal²⁵, foram a conservação de variedades de espécies biológicas e dos recursos genéticos; a preservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais. A lei previu, dessa maneira, mecanismos para a defesa dos ecossistemas naturais e de preservação dos recursos naturais neles contidos.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, propôs o Estatuto das Cidades e traçou diretrizes gerais para a política urbana, dotando o município de mecanismos que visam permitir o seu desenvolvimento sem que ocorra desgaste do meio ambiente. Um ano após, o Decreto nº 4339, de 22 de agosto de 2002, institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

O Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, definiu regras para a identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade, no âmbito das atribuições do Ministério do Meio Ambiente, à medida que o Decreto nº 5.577, de 8 de novembro de 2005, instituiu, na mesma esfera, o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado - Programa Cerrado Sustentável. Este decreto possuiu a finalidade de promover a conservação, a restauração, a recuperação e o manejo sustentável de ecossistemas do bioma cerrado, além da valorização e do reconhecimento de suas populações tradicionais.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas, datada de 2006 e de nº 11.284 normatiza o sistema de gestão florestal em áreas públicas, junto da criação do órgão regulador, o Serviço Florestal Brasileiro e do Fundo de Desenvolvimento Florestal. Após um ano, em 2007, tem-se a Lei nº 11.445 estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico, onde foram abordados todos os setores do saneamento.

O Decreto-Lei 6.514/2008, de certa forma, superou a Lei de Crimes Ambientais, à medida que tratou os ilícitos antes considerados penais, como administrativos. Dessa forma, as condutas mais relevantes para caracterizar como ilícito penal, passaram a ser de caráter administrativo, inviabilizando uma maior repressão ao agente infrator, por ser aquela uma resposta mais gravosa para a esfera jurídica individual do acusado.

No fim de dezembro de 2009, foi editada a Lei nº 12.187, que instaurou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e determinou seus princípios, objetivos, diretrizes

²⁵ LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

e instrumentos²⁶. Com o Decreto Presidencial de 2010 foi estabelecido o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado – PPCerrado, a fim de promover medidas e ações que visavam à redução da taxa de desmatamento, queimadas e incêndios florestais no referido bioma.

Ainda em 2010, a Lei nº 12.305 criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), bem como alterou a Lei de Crimes Ambientais – nº 9.605/1998. Assim sendo, traçou diretrizes à gestão integrada e ao gerenciamento ambiental adequado dos resíduos sólidos. Nesse viés, apresentou regras para o cumprimento dos objetivos em âmbito nacional, ao passo que interpretou a responsabilidade como compartilhada entre governo, empresas e sociedade. Em outras palavras, elucidou que os resíduos devem ser processados apropriadamente antes da destinação final e que o infrator está sujeito a penas passivas, inclusive, de prisão.

Por fim, a Lei nº 12.651/2012 - Novo Código Florestal Brasileiro – revogou o antigo Código Florestal de 1965 e definiu a obrigação da proteção ao meio ambiente natural por parte do proprietário através da manutenção de espaços protegidos de propriedade privada, separados entre Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Sobre o assunto, quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidades foram ajuizadas criticando seus dispositivos, em especial, no tocante à redução da reserva legal. Os processos questionam a validade de 58 artigos de um total de 84 e estão suspensos, devido à diversidade de posições dos ministros do STF.

Isso posto, ao observar o cenário atual do Direito Ambiental Brasileiro, nota-se a crescente desvalorização das normas regulamentadoras, que já foram consideradas mais protetivas e benéficas ao meio ambiente e, por consequência, à saúde pública. Exemplo claro é o da empresa Samarco Mineração S.A., que foi denunciada pelo Ministério Público devido ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana - Minas Gerais e, após 30 meses do desastre, o processo ambiental resta suspenso à espera da conclusão do diagnóstico de danos ambientais. Ademais, a Justiça Federal prorrogou por quatro vezes a entrega do acordo com as ações de reparação de danos socioeconômicos, objeto de suma importância, cuja postergação acarreta lesões diárias ao ambiente.

Em vista dessa síntese histórica, junto de um apanhado atual acerca da legislação infraconstitucional referente ao Direito Ambiental e à proteção do meio ambiente brasileiro, importa evidenciar que tais leis e decretos são apenas parte do chamado Direito Ambiental, pois

²⁶ LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. 2014.

ainda há a presença de outras matérias, resoluções e atos normativos. Percebe-se, dessa forma, sua relevância, à medida que possui regras aplicadas em todo âmbito nacional e que sofrem, porém, um possível retrocesso ambiental, vez em que já foram mais protetivas no tocante aos assuntos pertinentes à proteção da natureza, cuja perspectiva abrange, inclusive, o Código Florestal.

1.2 As esferas da responsabilidade ambiental no ordenamento jurídico brasileiro

Conforme já mencionado, o artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal distingue as três esferas aplicadas à responsabilidade ambiental, informando, ainda, o procedimento a ser aplicado, a fim de interpretar as normas infraconstitucionais. A partir daí, tem-se a chamada tripla responsabilização, que vem a ser a reparação, por aqueles que causam a degradação do meio ambiente, correspondente aos âmbitos cível, penal e administrativo, que podem ser aplicadas conjuntamente, vez em que não se confundem e, portanto, não caracterizam *bis in idem*.

A tríplice responsabilidade ambiental alcança os três setores, em vista da necessidade de o Poder Público aderir a todas as possíveis medidas com o fim de coibir a degradação ambiental²⁷. Logo, todos que tiverem seu patrimônio, de certa forma degradado, têm o direito de reparação e, quando o assunto for lesão ao meio ambiente, tal reparação se dá nas três distintas esferas.

Para qualificar os âmbitos observa-se, ou não, a culpabilidade do agente, à proporção que o Texto Constitucional determina a coibição, por parte do Poder Público, à degradação ambiental. Por isso, a Administração Pública torna-se personagem importante à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pelo fato de ser a responsável por preservá-lo, assim como defendê-lo²⁸.

Matéria também fundamentada na CF/88 é quanto a competência para legislar no que diz respeito à responsabilidade por dano ambiental, tratado no 24, inciso VIII e parágrafo 1º. Esse tema deve ser interpretado e aplicado juntamente com o artigo 23 da mesma carta constitucional, sem que sejam afastados os entendimentos doutrinário e jurisprudencial²⁹.

Dessa forma, entende-se o conceito de responsabilidade como sendo a possibilidade

²⁷ OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríplice responsabilização por danos causados ao meio ambiente**. 2012.

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 225, *caput*.

²⁹ MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. **Responsabilidade administrativa por dano ambiental**. 2008.

de se exigir a reparação de danos causados, por parte do titular do bem jurídico que fora lesado³⁰, ao terceiro que provocou a avaria. Tal entendimento foge à regra de que o prejuízo gerado a um bem juridicamente tutelado deve ser amparado pelo seu dono ou pela própria pessoa lesada, seja de forma psíquica ou física³¹.

Evidente que esse tema não é tratado exclusivamente pela Constituição Federal, mas sim pela legislação esparsa, a exemplo da Lei dos Crimes Ambientais, que expõe a forma de responsabilização a partir do âmbito criminal. Todavia, em todos os textos que abrangem tal assunto, há a presença da fiscalização dos possíveis danos por parte do Estado.

Sendo assim, necessária a supervisão, pelo Poder Público, de todas as práticas lesivas ao meio ambiente, com suas respectivas sanções previstas em leis. A despeito disso, inicia-se o questionamento a respeito de quando o infrator deve ser responsabilizado: se apenas quando agiu com culpa ou em todos os casos, aplicando-se as teorias objetiva e subjetiva de responsabilidade.

1.2.1 Responsabilidade civil ambiental

A esfera cível de responsabilização ambiental está inserida no artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/81³², que trata sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Tal artigo impõe ao infrator a obrigação de ressarcir os danos e prejuízos resultantes de sua conduta, que também podem existir no plano contratual, extracontratual ou de ato ilícito, isso é, trata-se de responsabilidade por risco.

Pode-se afirmar que, no âmbito cível, a responsabilidade ambiental se caracteriza por ter uma natureza reparatória que possui, por finalidade, a recomposição ao *status quo* anterior ao do ambiente degradado, caso isso seja possível ou à indenização pelo dano causado, o qual precisa ser analisado por um processo judicial cível, por via do Poder Judiciário.

Sobre o assunto, destaca-se:

A responsabilidade no campo civil é concretizada em cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer e no pagamento de condenação em dinheiro. Em geral, essa responsabilidade manifesta-se na aplicação desse dinheiro em atividade ou obra de prevenção ou de reparação do prejuízo³³.

³⁰ NORONHA, Fernando. **O nexo de causalidade na responsabilidade civil**. Revista da ESMESC – Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, v. 15, jun. 2003.

³¹ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 569.

³² OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríple responsabilização por danos causados ao meio ambiente**. 2012.

³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 267.

Por ela, o poluidor responde independentemente de culpa, uma vez que é fundada no fato de que o infrator causador do dano deve repará-lo, a partir da comprovação do dano, da ação ou omissão e do nexo de causalidade. Isso leva à conclusão de que a responsabilidade civil ambiental é objetiva, bem como é caracterizada sem que seja preciso comprovar a culpa do agente.

O entendimento de que aqui é aplicada a chamada Teoria Objetiva de responsabilidade decorre do artigo 225, § 3º da Constituição Federal, que determina que a obrigação de reparar os danos ao meio ambiente não exige elementos subjetivos³⁴. Neste âmbito de responsabilização, que pode ser preventiva ou repressiva, a reparação ocorre quanto aos danos reais ou presumidos, assim como na restauração do que for possível³⁵.

Essa hipótese de responsabilidade civil é excepcional ao ordenamento jurídico que, no artigo 927 do Código Civil, determina como regra a responsabilidade subjetiva e, para atividades de risco, onde incluem-se os riscos ambientais, a responsabilização cível é objetiva ou por risco, contanto que seja provada a atividade, o dano, a autoria e o nexo de causalidade³⁶.

Para caracterizá-la, portanto, há a necessidade de comprovar apenas quatro fatores, os quais são a autoria, a atividade realizada, a existência de um dano e o devido nexo de causalidade. Nesse viés, precisa ser constatada a presença de um prejuízo grave e periódico ao bem jurídico constitucionalmente tutelado, da mesma maneira que deve ser afastada a responsabilização por pequenos danos por conta do princípio da insignificância.

Ademais, deve ser confirmado o nexo de causalidade entre a ação realizada pelo agente infrator junto com o dano ou prejuízo constatado. Imprescindível tal comprovação de que o ato do autor gerou a lesão ou, pelo menos, colaborou para com a ofensa ao meio ambiente, sem, contudo, necessitar da comprovação de que o agente infrator desejava e tinha a intenção de lesar o meio ambiente, ou seja, não precisa ser comprovada a culpa do infrator.

Assim, uma vez comprovada a degradação ambiental, resta substancial o estabelecimento da relação entre a causa e o efeito da ação (ou omissão) realizada pelo infrator com o dano advindo. Logo, prescinde a detecção de um ato ilícito, vez em que apenas com a constatação do dano, presume-se o exercício da atividade perigosa³⁷.

Nesse sentido, ainda que a atividade realizada pelo autor do dano seja considerada lícita,

³⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 130-131.

³⁵ OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríple responsabilização por danos causados ao meio ambiente**. 2012.

³⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 569.

³⁷ JUNIOR, José Luiz. **Responsabilidade civil por danos ambiental**. 2005.

esse fator é insignificante para caracterizar a responsabilidade civil ambiental. Preza-se, portanto, a proteção ao meio ambiental, à medida que se estimula o poluidor a prevenir qualquer risco ambiental resultante de sua conduta.

Desse modo, ressalta-se a função específica da responsabilidade civil ambiental, que vai além de finalidades punitivas ou reparatórias, qual seja, a de reparar o dano autônomo, sem “qualquer utilidade humana direta e de regimes de apropriação públicos e privados”³⁸. Para tanto, basta que o indivíduo lesado ou que se sentiu lesado exercite judicialmente em tribunais comuns o seu direito de um ambiente ecologicamente equilibrado³⁹.

Isso evidencia a ideia de a lesão ao meio ambiente ser difusa, coletiva e, ao mesmo tempo, individual⁴⁰, visto o direito ao ambiente ser de todos e de cada um. Por esse motivo, compete ao Estado prever mecanismos jurídicos adequados à real defesa dos interesses de quem fora afetado, além de adotar as normas ambientais, com suas devidas garantias e fiscalizações.

Logo, tanto a real agressão à natureza deve ser objeto de reparação pela tutela ambiental, quanto a privação ao equilíbrio ecológico, ao bem-estar e à qualidade de vida estipulada à coletividade. Essa reparação pode se dar no âmbito pecuniário, a partir da restituição em dinheiro, e por meio da reparação chamada *in natura*, através da recomposição, ou tentativa dela, à forma que o meio ambiente era antes.

1.2.2 Responsabilidade penal ambiental

A modalidade penal está descrita na Constituição Federal, em seu artigo 225, § 3º, bem como no plano infralegal, mais especificamente, na Lei nº 9.605 de 1998, que descreve os Crimes Ambientais, em seu artigo 2º. Há, ainda, sua presença no próprio Código Penal e no Florestal, na Lei de Contravenções Penais, nas Leis nº 6.453/77 e nº 7.643/87. Ela resulta da prática de um crime ou contravenção, deixando o infrator sujeito a penas de perda de liberdade ou de prestação pecuniária.

Em pouco tempo esse aspecto de responsabilidade restou inovado com a Lei dos Crimes Ambientais, cujos destaques são a criminalização do poluidor indireto, a fixação da responsabilidade solidária, a criminalização das instituições financeiras e a valorização da

³⁸ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.177.

³⁹ LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004, p. 4.

⁴⁰ LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004, p. 24.

participação da Administração Pública por meio de autorizações, permissões e licenças⁴¹. Entretanto, nota-se sua superação por meio do Decreto 6.514/2008, o que leva a crer que sua tipificação consta, sobretudo, dos Códigos Penal e Florestal.

Assim sendo, frisa-se que tal esfera de responsabilidade baseia-se na figura de um crime tipificado no ordenamento jurídico e, por assim ser, possui caráter punitivo, além de ser regido, em especial, pelos princípios da fragmentariedade e da subsidiariedade. Isso retrata seu posto de *ultima ratio*⁴², ou seja, o último instrumento utilizado pelo Poder Público para punir os infratores, ao passo que protege os principais valores da sociedade, leia-se, neste caso, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Devido à maior gravidade da penalização, bem como pelo princípio da intervenção penal mínima do Estado, a responsabilidade penal ambiental é subjetiva, sendo imprescindível a comprovação de culpa ou dolo do autor⁴³. Aplica-se, então, a Teoria Subjetiva de Responsabilidade, a qual é analisada a partir da ocorrência de uma conduta omissiva ou comissiva que, ao violar uma norma de direito penal, pratica crime ou contravenção penal⁴⁴.

Primeiramente, insta explicar que o dolo é configurado quando o agente estima o resultado ou assume o risco de produzi-lo, de acordo com o artigo 18, I, do Código Penal. De outro modo, a culpa é produzida no momento em que o resultado decorrer de imperícia, imprudência ou negligência – art. 18, II, do mesmo diploma legal⁴⁵. Isso tudo resulta na extrema subjetividade do âmbito penal, o que caracteriza, portanto, a necessidade de demonstração de dolo ou de culpa do autor.

Outrossim, para analisar a figura do Direito Penal Ambiental, importa conceituar os termos “crime” e “contravenção penal”, que possuem ligação intrínseca com o assunto. Este é a conduta pela qual a lei comina sanção mais branda, a exemplo da prisão simples ou multa. Ao passo que aquele pode ser considerado como a conduta que lesa ou que expõe a perigo um bem juridicamente tutelado através da lei penal. Por conseguinte, a essência é a ofensa ao bem jurídico, já que toda norma penal tem por objetivo sua tutela.

Nesse contexto, Magalhães Noronha expõe:

A finalidade do Estado é a consecução do bem coletivo. É a sua razão teleológica. Mas, para a efetivação, além da independência no exterior, há ele de manter a ordem

⁴¹ LEMGRUBER, Vanessa. **A responsabilidade penal no direito ambiental e suas implicações jurídicas**. 2013.

⁴² LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 666.

⁴³ OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríple responsabilização por danos causados ao meio ambiente**. 2012.

⁴⁴ PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. **Responsabilidade penal por dano ambiental – Parte II**. 2006.

⁴⁵ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 666.

interior. Cabe-lhe, então, ditar as normas necessárias à harmonia e equilíbrio sociais⁴⁶.

Além disso, é verificado no ordenamento jurídico, que as infrações penais contra o meio ambiente são de natureza pública incondicionada⁴⁷. Desse modo, o Ministério Público deve propor a ação penal pertinente, sem haver a necessidade de manifestação de um terceiro, conforme previsto no Código de Processo Penal.

1.2.3 Responsabilidade administrativa ambiental

O último âmbito da responsabilidade ambiental – o administrativo – decorre da infração às normas de direito administrativo, o que sujeita ao infrator uma sanção relacionada ao caso. As sanções, em geral, são previamente definidas em lei e também possuem natureza administrativa, a exemplo da advertência e da multa.

Ressalta-se que a responsabilidade será fundamentada na capacidade que as pessoas jurídicas de direito público possuem em relação aos administrados de, principalmente, lhes impor sanções. O Poder Público descrito para a responsabilidade administrativa abrange a Administração de todas as entidades estatais na medida de suas respectivas competências, quais sejam, os Municípios, o Distrito Federal, os Estados e a União.

A responsabilidade administrativa ambiental ainda gera incertezas quanto à aplicação das teorias objetiva e subjetiva, ou seja, da relevância ou não de ser caracterizada a intenção do agente infrator.

Certo é que, para que haja a responsabilização na esfera administrativa, precisa-se ter o descumprimento de uma norma administrativa que proteja o meio ambiente e que gere uma sanção administrativa⁴⁸. Com a constatação do dano, tem-se o poder de polícia da Administração Pública, a fim de paralisar obras e evitar que a lesão se prolifere ou até se concretize. Ao infrator, resta ajuizar uma ação judicial para reverter a decisão dada na esfera administrativa⁴⁹.

O dito Poder de Polícia Ambiental é o mesmo do poder geral de polícia, isso é, o disposto no artigo 78 do Código Tributário Nacional, pelo qual três importantes atributos lhe são impostos, quais sejam: a imperatividade, a autoexecutoriedade e a discricionariedade. Da mesma maneira, percebe-se a responsabilidade administrativa ambiental na Lei dos Crimes

⁴⁶ NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 97.

⁴⁷ PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. **Responsabilidade penal por dano ambiental – Parte II**. 2006.

⁴⁸ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 639.

⁴⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 641.

Ambientais, especificamente em seu artigo 70 e, na normatização atual, no Decreto 6.514/2008.

Assim, no que concerne à responsabilidade administrativa ambiental, é certo que ela resulta da transgressão de deveres administrativos perante a administração, que importe sanção administrativa e deva ser aplicada pela autoridade administrativa no âmbito administrativo, por meio do seu Poder de Polícia.

1.3 A tutela administrativa ambiental

A Constituição de 1988, expõe a culpabilidade como sendo fator ensejador de responsabilidade, da mesma forma que a Lei nº 9.605/98, em seu artigo 3º, elenca a subjetividade como necessária e imprescindível para a caracterização de tal responsabilização, além do artigo 70 do mesmo diploma legal, pelo qual a infração administrativa é definida a partir da externalização da conduta, ao mencionar os termos “ação e omissão”.

Ainda, nota-se presente tal requisito no artigo 72, §3º da Lei de Crimes Ambientais, bem como na Lei nº 9.966/2000⁵⁰, que trata sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e de outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Logo, a tendência é que a responsabilidade administrativa, pela perspectiva do Direito Ambiental, é de caráter subjetivo, tal qual a penal.

Observando, por outro viés, a infração administrativa ambiental, a princípio, não se fundaria no elemento subjetivo, vez em que, para o caput do artigo 70 da Lei nº 9.605/98, basta que não sejam observadas as regras jurídicas para que seja viável a reparação. Isso leva a crer que qualquer violação ao ordenamento jurídico que tutele o meio ambiente independe da presença de culpa.

Destarte, pode-se caracterizar a responsabilidade administrativa pela sua natureza repressiva e pessoal, visto que a sanção deve voltar-se somente para quem tenha, efetivamente, ajudado para a realização do ato infracional.

Por essa razão, a força maior, o caso fortuito e o fato de terceiro excluem a responsabilidade administrativa ambiental, de forma que ela só estará presente caso comprovada a culpa. É possível depreender que a infração administrativa caracteriza uma violação a regras jurídicas, trazendo à tona o chamado *ius puniendi* estatal, qualificado como sendo o poder de polícia da Administração Pública.

⁵⁰ LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004, p. 255.

Há, ainda, parte da doutrina que não se refere, acerca do pensamento acima exposto, quanto à peculiaridade das excludentes de responsabilidade, que, para estes, não se aplicam à responsabilidade administrativa ambiental, salientando que somente há necessidade do elemento subjetivo em caso de multa simples, conforme elencado no artigo 72 da Lei nº 9.605/98. Partilham desse posicionamento os autores Antônio Beltrão e Paulo Affonso Leme Machado. Sendo assim, nota-se a distinção de entendimentos acerca da necessidade ou não de comprovação do elemento culpa.

Ademais, a partir do momento em que se pratica uma degradação ao meio ambiente, que seja punida com uma sanção, nasce a necessidade de observar a responsabilidade ambiental, conforme for o caso.

Da mesma forma que não restam dúvidas de que, no ordenamento jurídico brasileiro, isso é, na legislação simples e pura, há a necessidade de aplicação da teoria subjetiva para que seja configurada a responsabilidade administrativa, de tal sorte que se pressupõe um comportamento omissivo ou até comissivo através da prática de dolo ou de culpa do agente.

Dessa maneira, não é cabível a aplicação da teoria objetiva a fim de sancionar o infrator. Ademais, embora seja permitida e constitucional uma tripla responsabilização por parte do Estado em face do agente causador do dano, importante esclarecer que, em caso de ocorrer a dupla imputação por decorrência do mesmo fato, não se pode admitir que o mesmo agente seja alvo da responsabilização administrativa em duas ou mais esferas políticas distintas da Federação. Sucintamente, é por essa razão que, na esfera federal, o IBAMA é competente para tal matéria, nos termos da Lei nº 6.938 de 1981⁵¹.

Além disso, percebe-se que, para impor uma sanção administrativa, é competente a autoridade constitucional que regula a matéria ambiental. Também, ao ser aplicada alguma das sanções, por meio de um órgão das unidades federativas do Brasil, nenhuma outra sanção pode ser adotada por outro órgão, ou seja, a punição deve ser única, levando-se em conta, conquanto, a tripla responsabilização nos âmbitos de responsabilidade.

⁵¹ LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004. p. 258.

2 ASPECTOS JURÍDICOS DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A responsabilidade administrativa na esfera ambiental, como já visto, é uma das três diferentes incumbências ao infrator quando o assunto é Direito Ambiental. Pode-se considerá-la como resultante de infração a normas administrativas, sujeitando o infrator a uma sanção de natureza também administrativa. Por meio da responsabilidade no campo administrativo, a sanção é imposta pelo Poder Público, dotado de poderes administrativos, visando a prática de tarefas administrativas inerentes a ele.

Diante disso:

Esta responsabilidade fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de Direito Público de impor a conduta aos administrados. Esse poder de controle administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, nos limites das respectivas competências institucionais⁵².

A partir do controle administrativo preventivo das obras, das atividades e até dos empreendimentos que possam causar degradações ao meio ambiente, o Poder Público deve autuar o agente. Esse procedimento é realizado mediante autorizações, licenças, concessão ou permissão de uso, a depender do bem jurídico tutelado.

Com o auto de infração, o processo administrativo será conduzido a partir da sanção aplicada à atividade lesiva. Essa matéria encontra-se, primordialmente, na Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades que causam danos ao meio ambiente.

Ademais, dentre os poderes administrativos, o mais expressivo é o chamado poder de polícia que, segundo Hely Lopes Meirelles, “a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade”⁵³. Sendo assim, pode-se afirmar que tal poder, na esfera ambiental, é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse e liberdade, além de regular a prática de ato de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

A base legal para o exercício desse poder, cuja faculdade é inerente ao Estado, está prevista no §1º do artigo 70 da Lei de Crimes Ambientais, o qual estabelece as autoridades

⁵² SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 301.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 122.

competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo. É através dele que a Administração Pública consegue a proteção fundamental ao meio ambiente.

Ainda, o Direito Ambiental é regido por diversos princípios e pressupostos que se aplicam perfeitamente à matéria de responsabilidade, visto que têm por finalidade a proteção ao meio ambiente. Destacam-se os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução, os quais possuem semelhanças e afinidades, mas, em suas essências, são diferentes e não se confundem.

2.1 Princípios e pressupostos da responsabilidade administrativa ambiental

O objetivo basilar do Direito Ambiental é a preservação da natureza, a fim de impedir que ações humanas comprometam o equilíbrio ecossistêmico, visando tanto a garantia da qualidade de vida, quanto a preservação do Planeta. Nesse ínterim, a responsabilidade administrativa assume papel importante na proteção do meio ambiente e, ainda que a atuação da Administração Pública se encontre pautada em diversos princípios, a exemplo da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, para fins de proteção ambiental, constrói-se um sistema autônomo alinhado aos princípios identificados com a questão ambiental, fundamentado nos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador.

Assim, procura-se, por meio da responsabilidade administrativa ambiental, a proteção ao bem jurídico por ela tutelado, à medida que o objetivo primordial é evitar a ocorrência de dano. Dessa forma, ao ocorrer a lesão, o Poder Público possui o condão de aplicar uma sanção retributiva, imposta a quem praticou a ação ou a omissão tipificada como infracional.

Busca-se, portanto a verificação de como os princípios e os pressupostos indispensáveis ao Direito Ambiental revestem a responsabilidade administrativa ambiental, ampliando suas funções ou admitindo mecanismos que facilitem a responsabilização, evitando que danos permaneçam como estão. É visível que, na atualidade, a proteção e a prevenção do meio ambiente assumem papéis preponderantes, já que o ideal é que a degradação sequer ocorra.

Na hipótese de o dano já ter se concretizado, surge o dever-poder do Estado de punir, o qual deve ser exercido de forma vinculada a direitos e garantias fundamentais presentes no Texto Constitucional, contemplando o pressuposto substancial à responsabilidade administrativa: um ato infracional praticado.

Portanto, na esfera administrativa, a caracterização de uma irregularidade prescinde da configuração de um prejuízo, vez em que a legislação traz punição para os casos em que a conduta ou a omissão expõe o meio ambiente ou a qualidade de vida das pessoas a um risco.

Uma vez comprovado o ato ilícito e punido o infrator, dificilmente o meio ambiente retorne ao *status quo* anterior. Vê-se, nessa situação, a relevância da aplicação dos princípios de Direito Ambiental para a proteção, conservação e recuperação do bem protegido, o que pressupõe a conscientização da sociedade e dos entes federados para que busquem a preservação e a reparação ambiental.

2.1.1 Princípio do Poluidor-Pagador

Em primeiro lugar, há de se evidenciar que o princípio do poluidor-pagador não se aplica somente à poluição em sentido estrito, mas sim, a todas as ações/omissões lesivas ao ambiente. O princípio é, desde 1987, constitucional e tem relação direta com outros princípios expostos na Constituição Federal de 1988.

O Princípio do Poluidor-Pagador afeta diretamente os custos das medidas de prevenção e de controle da poluição, além de estimular o uso racional dos recursos ambientais escassos e evitar distorções ao comércio e investimentos internacionais⁵⁴. Assim, importante frisar que os princípios da prevenção e da precaução são considerados seus subprincípios, cuja finalidade é a de concretizá-lo e contribuir para o seu funcionamento.

Diante desse quadro, pode-se afirmar que:

A aplicação do princípio do poluidor-pagador, enquanto princípio jurídico e não exclusivamente econômico, implica alterações profundas em diversos institutos preexistentes e exige a adoção de novos instrumentos legais. Desde logo, no tocante à responsabilidade, forçoso é consagrar os mecanismos adequados a tornar efetiva a obrigação do poluidor reparar os danos que causar ao ambiente⁵⁵.

O teor do princípio é, dessa maneira, o fato de que, aquele que provocar poluição, deve suportar os respectivos custos econômicos, à medida que não há discricionariedade ou opção de o infrator escolher se deseja ou não arcar com os custos e as consequências. Logo, o pagamento ou a consequência ocorrem automaticamente após a poluição, sem que haja margem de liberdade de apreciação quanto à possibilidade de permitir que um poluidor não pague⁵⁶.

Todavia, é necessário admitir que há uma parcela discricional conferida pelo PPP, visto

⁵⁴ ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 104.

⁵⁵ REIS, João Pereira. **Contributos Para uma Teoria do Direito do Ambiente**. (Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais 1987), p. 51.

⁵⁶ ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 128.

que nele é notável a presença de dois conceitos indeterminados, quais sejam “poluidor” e “pagador”. Aquele, encontra-se definido no artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, pelo qual poluidor é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental”.

Quanto ao pagador, tem-se que o infrator/poluidor que deve pagar é o produtor, pois é ele quem lucra com a produção de um bem, cujo consumo é prejudicial à coletividade, assim, é justo que suporte esses custos. Por certo, o produtor é aquele que controla as condições que estão na origem do dano, bem como dispõe de poder tecnológico e econômico para alterá-las, prevenindo a ocorrência de poluição gradual ou tomando precauções para que a poluição accidental não ocorra. Outrossim, considerando que o fim essencial do princípio é evitar que se produzam mais danos ao ambiente, o poluidor que deve arcar com os custos é aquele cuja atuação cria e controla as condições que desencadeiam a poluição.

Nesse ínterim, há de se distinguir os custos diretos e os indiretos que o poluidor tende a suportar. Enquanto aqueles referem-se à prevenção e à precaução da poluição, segundo o critério da existência ou não de provas científicas do dano; estes dizem respeito aos custos administrativos inerentes ao desenvolvimento de qualquer política do ambiente e às despesas públicas admissíveis de proteção do ambiente.

Embora seja dito que o poluidor suporta os custos impostos pelas autoridades públicas, não é certo que a aplicação deste princípio implica uma real transferência de dinheiro para o Estado, nem para as vítimas da poluição. De fato, os objetivos aqui postos podem ser alcançados por meio de mecanismos, os quais não implicam, diretamente, em transferências monetárias e que são pagamentos no sentido referido⁵⁷.

Isso leva à conclusão de que, independente da forma a ser adotada para cobrança, o que o PPP busca é a necessária relação entre os pagamentos e a melhoria da qualidade ambiental. Pode ser considerado, nessa sistemática, um princípio de ordem pública ecológica e essencial para a realização concreta do Direito Ambiental.

Além disso, entre seus deveres, estão os que decorrem em melhoria aos poderes públicos, isso é, dever de criar normas de proteção ambiental, além da definição do limiar de aceitabilidade da qualidade do ambiente e de atividades perigosas que são potencial ou gradualmente poluentes.

Ademais, as normas aqui estabelecidas devem ser claras e congruentes, não só na

⁵⁷ ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 169.

fixação dos destinatários, mas também do conteúdo das obrigações e dos prazos de cumprimento. Devem, ainda, ser corrigidas e atualizadas conforme a necessidade espacial e temporal do local onde foram inseridas.

Dessa forma, pode-se afirmar que o princípio do poluidor-pagador tem por finalidade o desenvolvimento de ações públicas de proteção do ambiente financiadas pelos poluidores, a partir de medidas públicas de “despoluição”, de precaução e de prevenção da poluição. Importa, para tanto, a investigação científica e tecnológica de novas técnicas de proteção do meio ambiente, bem como de uma educação ambiental.

Diante do exposto, é possível estimar o princípio do poluidor-pagador, de modo elementar, como sendo a obrigação que o poluidor possui de arcar com os custos necessários para a reparação da lesão ao meio ambiente. A partir de uma visão mais abrangente, é possível dizer que é um dos instrumentos punitivos dados ao Poder Público, no âmbito do direito ambiental, a fim de garantir a preservação da natureza, já que, teoricamente, tem o condão de evitar a ocorrência de degradações ambientais e, se já consolidadas, repará-las.

2.1.2 Princípios da Prevenção e da Precaução

O tópico anterior do presente trabalho trouxe a ideia de que os Princípios da Prevenção e da Precaução decorrem do Princípio do Poluidor-Pagador e são, assim, subprincípios derivados deste. Dessa maneira, o objetivo original dado ao PPP é a prevenção da poluição, visto que, na maior parte dos casos, é impossível remover a poluição ou o dano real, restando preclusa a reconstituição natural da situação anterior à poluição.

Outrossim, vale prevenir, não só porque ainda que seja possível a reconstituição *in natura*, geralmente ela se dá de forma excessivamente onerosa e sem a devida reconstrução ao *status quo* anterior. Assim, a prevenção torna-se economicamente viável, vez em que o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, na maior parte dos casos, inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano⁵⁸.

Por tais motivos, faz-se imprescindível a adoção antecipada de medidas tendentes a alterar o decurso previsível dos acontecimentos, a fim de que a lesão ao meio ambiente nem chegue a ocorrer. Para tanto, a tutela ambiental vale-se dos dois princípios aqui tratados, os quais tornam perfeitamente aceitável que o legislador considere ilícita a conduta que, por si só,

⁵⁸ ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 113.

tenha potencialidade de causar riscos maiores e provavelmente irreversíveis à manutenção da qualidade ambiental.

O princípio da precaução decorre da ideia de ponderação ecológica entre bens e interesses com a devida prevalência tendencial do meio ambiente na avaliação de bens. À medida que haja dúvidas sobre a possibilidade de uma atividade provocar danos ao ambiente ou sobre a adequação nos meios à sua proteção, vale-se a máximo do *in dubio pro ambiente*.

Logo, diante de uma incerteza ou até dúvida científica que diga respeito à segurança e consequências de certa técnica, tecnologia ou substância, deve-se adotar uma postura precavida, visando a devida cautela aos bens jurídicos ameaçados, que são essenciais para as presentes e futuras gerações.

O surgimento do princípio da precaução está ligado à necessidade de identificar os riscos de atividades possivelmente danosas ao meio ambiente e intervir com a adoção de medidas para que os resultados negativos não cheguem a acontecer, ou seja, busca-se a atuação para o fim de evitar que o pior ocorra, no momento em que as consequências podem ser, inclusive, irreversíveis.

Para esse princípio, as medidas preventivas devem ser tomadas antes da comprovação científica de um nexo causal e, conseqüentemente, deve-se ter cautela diante de perigos que, embora desconhecidos, possuem uma probabilidade razoável de ocorrerem. Nessas situações, são recomendados estudos científicos no sentido de dimensioná-los e de trazer elementos que colaborem na definição das políticas públicas ambientais visando a redução ou a manutenção do nível de poluição, a redução dos “materiais residuais” e a verificação de novos produtos⁵⁹.

Sendo assim, o que o caracteriza é a incerteza do dano ambiental, a partir da pretensão de evitar o risco ambiental e impor medidas preventivas ao Poder Público, ainda que à frente de um cenário de incertezas. No mesmo sentido, Derani explica que o princípio indica uma “precaução contra o risco, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Seu trabalho está anterior à manifestação do perigo”⁶⁰. Por isso, procura-se a proteção da natureza e do ser humano contra potenciais lesões causadas pelo uso de técnicas potencialmente danosas ao ambiente.

De outra maneira, o princípio da prevenção estabelece que, no lugar de contabilizar os estragos e tentar repará-los, se tente, sobretudo, evitar os danos já conhecidos. Nesse quesito, quando da falta de normas de qualidade do ambiente, surge a necessidade de ser dada uma

⁵⁹ VAZ, Sabrina Milano. **Responsabilidade Civil Ambiental**. 2007.

⁶⁰ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 167.

atenção particular ao controle das fontes de poluição. Para esse fim, há grande número de mecanismos que podem ser utilizados, tais como a avaliação do impacto de certos projetos sobre a natureza, a definição de condições de exploração para instalações industriais, além do estabelecimento de valores limite para as emissões poluentes, entre outros.

Então, aplica-se o referido princípio a impactos ambientais já conhecidos, isso é, no momento em que já existe uma base de conhecimento sobre as lesões que determinada atividade pode causar no ambiente⁶¹. Logo, ao identificar o potencial lesivo de certa atividade, verifica-se a importância da aplicação do princípio para evitar a consumação ou o agravamento de danos ambientais, a partir da antecipação da ocorrência do dano ambiental na sua origem.

Ressalta-se, nesse sentido, o entendimento de Mirra: “Como se constata frequentemente, uma vez consumada uma degradação ambiental, a sua reparação é sempre incerta e, quando possível, excessivamente custosa”⁶². Isso ocorre em virtude de os perigos já estarem comprovados e serem conhecidas suas causas em termos científicos, o que torna necessária, portanto, sua eliminação.

Paulo de Bessa Antunes destaca que “O princípio da prevenção aplica-se a impactos já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”⁶³. Assim, conclui-se que a irreversibilidade de alguns danos ambientais é fato que ajuda a reforçar a necessidade de adoção de medidas preventivas.

Em comparação aos dois princípios aqui expostos, tem-se que o primeiro abordado – princípio da precaução – busca regular o uso de técnicas sobre as quais não se tem ainda um domínio seguro de efeitos⁶⁴, principalmente em relação ao meio ambiente; enquanto no segundo – princípio da prevenção – já se possui um conhecimento completo a respeito dos efeitos de certa atividade e, por seu potencial lesivo já conhecido e diagnosticado, torna-se imprescindível que tais danos sejam evitados.

2.1.3 Pressupostos da responsabilidade administrativa ambiental

O artigo 70 da Lei de Crimes Ambientais considera infração administrativa ambiental

⁶¹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 48.

⁶² MIRRA, Álvaro Luiz. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de Direito Ambiental. 1996, p. 51.

⁶³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 45.

⁶⁴ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 210.

"toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". Isso leva a crer que o pressuposto fundamental para caracterizar a responsabilidade administrativa é a conduta ilícita, subentendida como qualquer comportamento contrário ao ordenamento jurídico.

Pode-se considerar conduta como sinônimo de comportamento e ações humanas. No entanto, na seara jurídica, conduta é imputada para quem tenha concorrido, por ação ou omissão, para prática de infração, aplicando-se tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, de direito público ou privado. É viável ressaltar que a responsabilização administrativa é completamente pessoal, ou seja o órgão administrativo não pode punir uma pessoa pelo evento danoso causado por outra.

Quanto à ilicitude, esta caracteriza-se pela incompatibilidade entre a conduta e o ordenamento jurídico, transformando a ação - ou a omissão - típica em ilícita. Além disso, como o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, qualquer violação, comissiva ou omissiva, de alguma disposição jurídica que vise a proteção, a recuperação dos recursos ambientais e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, comete conduta ilícita.

Por conseguinte, o pressuposto fundamental para se falar em infração administrativa, que pode culminar em uma responsabilidade administrativa, é que haja um comportamento em desobediência a uma norma jurídica que tutele o ambiente. Caso não exista conduta contrária à legislação, não se pode falar em infração administrativa, mesmo que exista o dano, isso gera, como já mencionado, a reparação na área cível.

Assunto que gerou discussão por longo período foi acerca da violação das condicionantes ambientais impostas nas licenças ou nos demais atos autorizativos previstos na legislação, sobre configuração, ou não, da infração administrativa. A Lei nº 9.605/1998, no caput de seu artigo 70, não permitiu uma conclusão absoluta acerca dessa configuração, fato que, com a edição do Dec. nº 6.514/2008, foi esclarecido. O decreto, por sua vez, estabeleceu que o descumprimento de condicionantes estabelecidas na licença ambiental, configura sim infração administrativa, sujeita a multa de R\$500,00 (quinhentos reais) até R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais).

2.2 A regulamentação das infrações administrativas ambientais e suas sanções

O artigo 70 da Lei Federal nº 9.605/98 tratou de conceituar o que é uma infração administrativa ambiental, consolidado, posteriormente, pelos dispositivos do Decreto Federal

Regulamentar nº 6.514/2008, que revogou o Decreto nº 3.179/99⁶⁵. Segundo os regimentos, a responsabilização do agente causador do dano depende tão só da caracterização da relação que há entre o comportamento do agente e a conduta descrita na legislação ambiental como infração administrativa⁶⁶.

A Lei de Crimes Ambientais dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, enquanto que o Decreto nº 6.514/2008 trata das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, além de estabelecer o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dar outras providências.

A partir disso, tem-se que cada infração administrativa é punida com uma respectiva sanção, as quais se encontram no artigo 3º do Decreto acima mencionado, bem como no artigo 72 da Lei de Crimes Ambientais. A Lei nº 9.605/98, no que se refere à infração administrativa, pode ser suplementada pelos Estados e municípios, cujo uso da competência suplementar deve conduzir a modificações que não alterem a finalidade da norma geral federal.

Conforme apontado, o artigo 72 da Lei de Crimes Ambientais e o art. 3º do Decreto nº 6.514/2008 determinam as devidas sanções para as infrações administrativas, levando em conta as circunstâncias de gravidade, antecedentes e situação econômica. São elas: a advertência; a multa simples; a multa diária; a apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; a destruição ou inutilização do produto; a suspensão de venda e fabricação do produto; o embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; a demolição de obra; a suspensão parcial ou total das atividades e a restritiva de direito.

É possível, ainda, concluir que o Decreto nº 6.514/2008 transformou os ilícitos penais tratados na Lei nº 9.605/98 em ilícitos administrativos, à medida que ele dispõe sobre as infrações e sanções puramente administrativas ao meio ambiente, ao passo que a Lei de Crimes Ambientais disciplinava tais normas como de caráter penal e administrativo.

É sabido, também, que as infrações administrativas ambientais e suas sanções previstas em lei, podem ser especificadas em regulamentos, já que tanto as legislações federais, quanto as estaduais e municipais podem defini-las⁶⁷. Dessa maneira, cada um dos entes, com sua competência, pode estabelecer as infrações às normas de proteção ambiental e as respectivas sanções.

⁶⁵ BARRETO, Caroline Menezes. **Art. 71, II, Da Lei Nº 9.605/98: Ponderações Necessárias**. 2010.

⁶⁶ BRANDÃO, Mariana Wolfenson Coutinho. **Responsabilidade pela prática de infração administrativa ambiental**. 2011.

⁶⁷ FILHO, Elias Henrique dos Santos. **Infrações Administrativas Ambientais**. 2015.

Além disso, as referidas sanções são executáveis independentemente de autorização judicial, o que decorre da autoexecutoriedade dos atos de polícia⁶⁸, devendo, contudo, estar presente a proporcionalidade entre ela e a infração cometida. Desse modo, para a aplicação das sanções administrativas, exige-se a instauração do respectivo processo administrativo, com a presença do contraditório, oportunidade de defesa e estrita observância do devido processo legal, sob pena de nulidade da punição imposta, observando-se os termos do artigo 5º, LV, da Constituição e os prazos a serem verificados estão dispostos no artigo 71 da Lei nº 9.605/98.

Outrossim, as disposições da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, são gerais, isso é, enquadram-se à transgressão de qualquer norma legal disciplinadora da preservação ou recuperação ambiental, mesmo quando, na lei ou no regulamento específico, não esteja consignada sanção para o caso. Mas, leis especiais podem estabelecer sanções administrativas para as infrações às suas normas, e, em tal caso, prevalecem as sanções nelas prescritas.

2.2.1 Considerações sobre o ilícito administrativo ambiental

De início, vale sustentar que o ilícito administrativo ambiental pode ser apontado como infração de preceito estatutário⁶⁹, configurando, ainda, o ilícito administrativo propriamente dito, o qual nasce e se esgota na esfera do direito administrativo. Sua materialidade é sempre um fato, que ocasiona um dano, gerando, assim responsabilidades e sanções.

Ilícito é, de forma categorial, toda ação ou omissão humana, antijurídica e culpável, que envolve responsabilidades e sanções. Para que seja detectado, há a necessidade de identificar sua causa, que é o homem, ou seja, requer, em primeiro lugar, a presença humana. Além disso, deve-se constatar o dano, o prejuízo ou a degradação, podendo ser de caráter moral ou material, que transgrida texto legal do sistema jurídico.

Na esfera administrativa ambiental, o objeto é a aplicação de penas que são aplicadas no exercício de uma autoridade administrativa. Por esse motivo, a aplicação de tais penas também é de competência de entes públicos diferentes do Estado, enquanto titulares de direito protegidos com tal forma de responsabilidade.

Assim, entende Cretella Júnior:

(...) o ilícito administrativo é capitulado em dispositivos deliberadamente imprecisos,

⁶⁸ BRAGA, Thiago Silva. **Responsabilidade Ambiental: os mecanismos do Direito na reparação dos danos e preservação do meio ambiente**. Rio Grande do Sul: PUCRS, 2011, p. 25

⁶⁹ JÚNIOR, José Cretella. **Do ilícito administrativo**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 68, n. 1, 1973, p. 135.

para que o administrador tenha ampla faixa discricionária e, consultando a oportunidade e a conveniência, possa coibir todo comportamento (...) desde que tal conduta seja suscetível, pela repercussão que possa ter, de afetar ou prejudicar a função pública⁷⁰.

Na aplicação das penas disciplinares, o poder discricionário do administrador tem ampla atuação, levando em conta a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o meio ambiente e para a coletividade. Destarte, quem, ao tomar conhecimento de alguma infração ambiental, poderá apresentar representação às autoridades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que deverão promover a respectiva apuração.

Ao falar em fiscalização, há a demonstração do poder de polícia administrativo, mencionado em tópicos anteriores, vinculado à exploração dos recursos naturais, aplicando as sanções pertinentes nos casos de infringência às ordens legais da autoridade competente.

2.2.2 Autonomia e eficácia das sanções

De acordo com o estabelecido no artigo 3º do Decreto nº 6.514 de 2008, pode-se afirmar que as sanções administrativas são autônomas, visto que o legislador não estabeleceu expressamente uma ordem prioritária, tal qual fora feita no Código Civil, a exemplo do artigo 1.797, que estabelece a ordem de quem administrará a herança até que seja definido o inventariante.

Dessarte, depreende-se que as sanções estão sujeitas a um regime jurídico próprio, segundo o qual cada uma tem suas especificidades e seus requisitos, sem que haja uma gradação de hierarquia ou de subsidiariedade entre elas. Logo, a aplicação de uma não impede a cumulação das demais, do mesmo modo que podem ser aplicadas indistintamente, mediante peculiaridades e necessidades do caso concreto⁷¹.

O mesmo decreto estabelece, ainda, que a sanção de advertência pode ser aplicada já no auto de infração, a fim de que as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente – multa máxima que não ultrapassa R\$1.000 – sejam devidamente coibidas, através do cumprimento das respectivas sanções.

Por outro lado, a advertência não se configura como requisito necessário à aplicação de outras sanções, em especial, a multa. É certo que o seu principal objetivo é de prevenir a ocorrência de uma degradação ambiental, sem, contudo, comprometer que outras sanções sejam

⁷⁰ JÚNIOR, José Cretella. **Do ilícito administrativo**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 68, n. 1, 1973, p. 144-145.

⁷¹ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 646.

postas.

Assim, para que o infrator cumpra o seu dever de reparação - caso o dano já esteja concretizado - e seja devidamente punido, por vezes faz-se necessária a aplicação de mais de uma sanção, fato perfeitamente válido pelo ordenamento jurídico. Isso significa que, na falha de uma, outra sanção pode ser estipulada, desde que vise a melhoria do meio ambiente lesionado.

No tocante à eficácia das sanções administrativas, destaca-se o chamado Embargo. Presente no artigo 108 do Decreto acima mencionado, o Embargo é a sanção mais efetiva ao cumprimento dos princípios da prevenção e da precaução, vez em que tem por escopo impedir a continuidade do dano ao meio ambiente, a partir da imediata paralisação da atividade lesiva, após a constatação da degradação⁷².

Conquanto seja considerado o meio mais eficaz, justamente por impedir a continuidade do dano, o embargo pode significar o seu incremento. Um exemplo é a prestação de serviços públicos ligados à existência de aterros sanitários, isso é, uma vez embargada a atividade, a degradação é fomentada.

Diante desse quadro, faz-se imprescindível a imposição de medidas alternativas para a coibição de atividades danosas ao meio ambiente. Como opção, o legislador apontou penas restritivas impostas ao agente infrator, expostas no artigo 20 do Decreto nº 6.514/08, que podem ser sanções tanto de perda ou de restrição de incentivos e benefícios fiscais, quanto de perda ou de suspensão de participação em financiamentos.

Outra sanção que leva a discussões é a multa simples. Esta sanção nem sempre possui caráter inibitório, visto ser considerada, por muitos, uma verdadeira “taxa para degradar”, ou seja, já que um valor está sendo pago, o infrator considera ser possível a lesão à natureza.

Além disso, afirma Morato Leite:

A multa simples padece dos mesmos problemas afetos às demais infrações ambientais: se quantificada em valor ínfimo, mostra-se inócua. Não são muitas as infrações cujo valor atribuível às multas têm efeito dissuasório. Quando a dosimetria atinge valores significativos, é comum a sua redução nas vias judiciais, que muitas vezes se mostram mais sensíveis aos valores da livre iniciativa que aos valores ambientais⁷³.

Seguindo a linha de raciocínio do autor, no caso de multas diárias, a inadimplência torna-se ainda mais evidente. Posto que o valor seja mais significativo pelo simples motivo de

⁷² LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 648.

⁷³ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 649.

aumentar diariamente, o infrator, por julgá-lo demasiado, não o quita e os processos judiciais tendem a reduzi-lo de tal maneira que se torna irrisório perante a degradação configurada.

2.2.3 A conversão de multas ambientais e uma opção negocial de resolução de conflitos

Embora o processo administrativo sancionatório ainda seja a regra prevista em lei, já tem sido proposto um novo quadro abrangendo possíveis soluções diretamente com os administrados, além da possibilidade de conversão da multa ambiental em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental. Esse recente entendimento propõe, dessa maneira, o consensualismo no exercício da atividade administrativa, fato que aborda também a esfera ambiental.

Para tanto, infere-se necessária a convergência entre diversos fatores:

(...) dentre os quais a limitação da autoridade do Estado, a crescente abertura da atividade administrativa para a participação popular, a contratualização da atuação administrativa, o fortalecimento dos vetores de eficiência e economicidade administrativas e o reconhecimento do esgotamento / insuficiência dos mecanismos tradicionais de atuação administrativa⁷⁴.

Em 16 de fevereiro de 2018, o IBAMA publicou a Instrução Normativa nº 6/2018, que regulamenta os procedimentos necessários para aplicação da conversão de multas, a qual pode ocorrer em duas modalidades: direta - com serviços prestados pelo próprio autuado - e indireta - em que o autuado responde por cotas de projetos de maior porte, formulados e realizados por organizações públicas e privadas sem fins lucrativos, previamente selecionados por chamamento público coordenado pelo órgão emissor da multa.

A IN nº 6/2018 define todo o rito administrativo para a análise das demandas de conversão de multas e estabelece programas importantes como o Programa Nacional de Conversão de Multas do Ibama, com periodicidade bienal, que tem por objetivo definir diretrizes, temas prioritários e parâmetros de âmbito nacional, além de outros elementos técnicos necessários para a propositura e execução de projetos de conversão de multas aplicadas pelo IBAMA. Incluem-se, ainda, Programas estaduais de conversão de multas, elaborados pelas superintendências estaduais nos moldes do PNCMI, as quais irão definir prioridades territoriais

⁷⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CYMBALISTA, Tatiana Matiello. **Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 27, agosto/setembro/outubro, 2011.

em cada estado e outros elementos técnicos.

A mencionada IN ainda propõe a composição e a esfera de atuação das Câmaras Consultiva Nacional e Estaduais, além da publicação na Internet dos instrumentos celebrados no âmbito da conversão de multas, dos projetos que receberão os serviços ambientais resultantes de conversão direta ou indireta, dos relatórios de acompanhamento e dos resultados obtidos pelos projetos. Para tanto, há que se observar parâmetros técnicos e jurídicos em todos os processos relacionados à conversão de multas, com regras claras para a tomada de decisão pela Administração.

No que se refere a prazos, a IN apresenta uma regra de transição para os processos de autuações anteriores à sua publicação, pelo qual o autuado deverá manifestar interesse pela conversão em até cento e oitenta dias contados da sua publicação. No entanto, para novas autuações, a manifestação poderá ocorrer até a fase de alegações finais no processo administrativo.

Com a perspectiva mais negocial e plurilateral para a solução de conflitos de matéria administrativa, inclusive no exercício do poder sancionador pelos órgãos autônomos, tem-se que a ótica vertical de uma Administração Pública hierarquicamente superior perde um pouco seu foco, à medida que é optado ao administrado que participe ativamente no processo em vista de uma possível conciliação, o que auxilia na celeridade processual, bem como evidencia a benesse ao administrado.

Isso leva à conclusão de que a atividade sancionatória tem transformado seu caráter simbólico de que a resposta necessária ao descumprimento de uma norma jurídica - que representaria uma ameaça à autoridade regulatória - é a sanção pecuniária. Alterado esse cenário, tem-se seu principal fim de adquirir o papel como um meio de alcançar o interesse coletivo.

Doravante, surge a possibilidade e a prática de se alvejar a mesma finalidade mediante o abandono do processo sancionador e da aplicação de uma sanção em prol de compromissos de reparação dos danos, de alteração de comportamentos faltosos ou ainda de medidas compensatórias que tragam benefícios efetivos à coletividade, abandono a prerrogativa de punir, em favor de providências mais efetivas para consecução do interesse público.

Isso abre espaço a novas medidas, que podem ser consideradas mais eficientes e, ao mesmo tempo, menos danosas, a fim de atingir a finalidade perseguida com a atividade sancionatória. Aplicando essa possibilidade de conciliação na esfera ambiental, nota-se uma real preocupação com o que se é buscado em todo o ordenamento jurídico pátrio a respeito do cuidado para com o meio ambiente. Através de um entendimento entre as partes, por exemplo,

o infrator poderia se comprometer a reparar, por todas as vias possíveis, a lesão causada à natureza, ao invés de pagar uma multa, muitas vezes fora de parâmetros e sem objetividade.

2.3 A lavratura do auto de infração e o processo administrativo para aplicação da sanção administrativa pelo órgão competente

O Auto de Infração, documento cujo caráter é de punição, pode ser questionado, em regra, nas esferas administrativa e judicial e surge com a apuração de uma infração administrativa. Ele é lavrado por uma autoridade ambiental competente e goza de presunção de legitimidade e de veracidade, o que resulta no dever de o autuado desconstituir tal suposição. Assim, no que se refere à responsabilidade administrativa, o ônus da prova inverte-se e cabe ao infrator comprovar que a infração não ocorreu ou que não foi da maneira descrita no auto de infração.

Conforme respaldado no tópico 2.2 do presente trabalho, as infrações administrativas ambientais, no âmbito federal, encontram-se, fundamentalmente, na Lei de Crimes Ambientais e no capítulo II do Decreto nº 6.514/2008, de 22 de julho de 2008, em particular nos seus artigos 94 a 148. Subsidiariamente, são aplicados os preceitos da Lei nº 9.784 de 1999 e de instruções normativas próprias estabelecidas pelo IBAMA.

A partir da constatação de que uma infração administrativa foi consumada, serão observados os critérios de competência para lavrar o auto de infração e exercer o poder de polícia presente no parágrafo 2º do artigo 70 da Lei nº 9.605 de 1998. No caso, quem é competente para essa matéria são os agentes de uma das entidades que compõem o SISNAMA, o Ministério da Marinha, a Capitania dos Portos, entre outros órgãos criados para atuar na área ambiental. Não há, portanto, necessidade de que a representação dependa de formalidades extrínsecas ou intrínsecas⁷⁵.

A competência, na esfera ambiental, ainda segue o artigo 17-Q da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o qual possibilita ao IBAMA a celebração de convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, a fim de desempenharem atividades de fiscalização ambiental. Assim, no caso de a autoridade competente se omitir na apuração do ilícito ambiental, ela terá corresponsabilidade pela infração, se dela tiver conhecimento e puder agir. No mesmo contexto, a Lei Complementar nº 140 de 2011 tratou da competência comum para a proteção do meio ambiente e determinou, em seu artigo 17, parágrafo 1º, que qualquer pessoa

⁷⁵ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 652.

legalmente identificada pode representar ao órgão a infração ambiental efetiva ou potencialmente poluidora por ela presenciada.

Ao compreender a LC, destaca-se que ela previu expressamente, no artigo 17, a competência comum a todos os entes federativos para a fiscalização, porém estabeleceu que a apuração da infração cabe ao órgão responsável pelo licenciamento da atividade. De outro modo, o seu parágrafo 3º garantiu o exercício de fiscalização, por parte de todos os entes, de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, prevalecendo, contudo, o auto de infração ambiental realizado por órgão que detenha atribuição de licenciamento. Ademais, o parágrafo 2º trouxe a ressalva, respeitando o princípio da precaução, de que em caso de iminência de dano, o ente que conhecer do fato é responsável por evitá-lo e repassar ao órgão competente para providências cabíveis.

Sobre o assunto, o artigo 71 da Lei nº 9.605/98 determina que a aplicação de sanção administrativa pelo órgão competente ao agente causador do dano ambiental - o chamado exercício do Poder de Polícia repressivo do Estado - será apurada em processo administrativo⁷⁶. Dessa forma, um auto de infração válido e eficaz, pelo qual se resulte a cominação de uma sanção, deverá ser verificado por meio do processo administrativo. Então, se praticada uma conduta que se enquadre como infração administrativa ambiental, a Administração Pública possui um prazo para apurar o seu cometimento, além de proceder à lavratura do auto de infração e, por meio de decisão da autoridade competente, homologar as sanções imputadas com o auto de infração⁷⁷.

Primeiramente, para que o auto de infração seja lavrado, precisar-se-á de impresso próprio, com a devida identificação do autuado, a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos.

O Decreto nº 6.514/2008, em seu artigo 113, estipula algumas regras gerais a respeito do procedimento administrativo, a exemplo do prazo de 20 (vinte) dias para o oferecimento de defesa. Importante frisar que, para interpretar o comando legal, deve-se levar em conta que o processo administrativo percorre um longo caminho até que seja possível o seu julgamento, de forma a assegurar o respeito às diversas garantias constitucionais, tais como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal (formal e material). Dessa maneira, é certo que o auto de infração seja lavrado e, em momento posterior, seja aberto prazo para defesa, dando-se

⁷⁶ MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. **Responsabilidade administrativa por dano ambiental**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008.

⁷⁷ BARRETO, Caroline Menezes. **Art. 71, II, Da Lei Nº 9.605/98: Ponderações Necessárias**. 2010.

ciência ao autuado, fato que pode demorar mais de vinte dias e, no caso de sua ausência ou de preposto no local da infração, o envio do auto de infração se dará por AR, ou por edital. Além disso, há o prazo de defesa e de alegações finais, bem como para manifestação do agravamento e a possibilidade de uma instrução probatória, o que pode ultrapassar trinta dias, com eventual produção de prova pericial, testemunhal ou documental.

Ao observar a garantia dos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, não se pode afirmar que a omissão da administração no julgamento do auto de infração necessariamente contraria o princípio da legalidade ou o princípio da eficiência, até porque a rápida solução do litígio não pode se sobrepor à necessidade de observância de princípios fundamentais trazidos na Carta Constitucional. Assim, o prazo de vinte dias para o pagamento da multa ou para a apresentação de defesa, contar-se-á somente a partir da ciência da autuação e, se o autuado realizar o pagamento nesse prazo, terá desconto de 30%, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 113 do Decreto mencionado. No caso de o pagamento ser efetuado após o prazo, porém durante o curso do processo ainda não julgado, o mesmo desconto incidirá sobre o valor corrigido da penalidade - parágrafo 2º do mesmo artigo. Na hipótese de serem formulados requerimentos fora do prazo de defesa, estes não serão conhecidos.

O decorrer da fase de instrução processual está contido nos artigos 118 e seguintes do decreto, onde é prevista a averiguação de provas definidas pelas partes, assim como de parecer técnico ou de contradita, especificando o objeto a ser esclarecido⁷⁸. As chamadas contraditas são as informações e os esclarecimentos prestados pelo Poder Público, que sejam necessários à elucidação dos fatos que originaram o auto de infração ou das razões alegadas pelo autuado. Elas devem ser elaboradas no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo, enquanto o parecer técnico possui prazo máximo de dez dias para formação, exceto se justificado. Quanto à necessidade de laudo técnico, o referido Decreto-Lei o exige expressamente apenas para infração de poluição – art. 61, parágrafo único - ao passo que as demais infrações devem ser apuradas pelo regular Poder de Polícia.

Após dez dias contados da ciência da notificação, o autuado deverá apresentar suas alegações finais para que seja proferido o julgamento em primeira instância, cuja decisão pode ou não se vincular às sanções aplicadas pelo agente autuante e ao valor da multa. Se a penalidade for mais gravosa, o autuado será cientificado para manifestação em dez dias. Sendo apresentada ou não defesa, a decisão que julgar o auto de infração deverá ser proferida em trinta

⁷⁸ BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de jul. de 2008. **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências**, Brasília, DF, jul. 2008, art. 119.

dias, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos em que se baseou. O processo poderá ser finalizado neste ponto, observando-se situações específicas, momento em que o infrator será notificado por via postal com AR⁷⁹ para pagar a multa no prazo de cinco dias, contados da notificação, ou para interpor recurso em vinte dias. Aqui também é atribuído o desconto de 30% à multa paga no prazo definido.

No caso de interposição de recurso, o julgamento em segunda instância atende o direito de duplo grau de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa e também poderá culminar com a homologação ou não das sanções aplicadas pelo autuante⁸⁰. Fato é que, somente nesta etapa a sanção de multa será exigível, isso é, apenas depois de toda a tramitação processual, enquanto que medidas visando a paralisação de determinada atividade lesiva, a exemplo do embargo, vigorarão a partir de sua imposição. Isso fomenta a idealização das conversões de multas, por parecerem ser medidas mais efetivas que as convencionais sanções.

⁷⁹ BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de jul. de 2008. **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências**, Brasília, DF, jul. 2008, art. 126.

⁸⁰ LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 652.

3 A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL

Conforme abordados nos capítulos anteriores, a Responsabilidade Administrativa por dano ambiental é fundamentada na capacidade que as pessoas jurídicas de direito público possuem de impor condutas aos administrados, bem como é apurada por meio de um processo administrativo, respeitando-se o contraditório, a ampla defesa e o princípio da legalidade, visto que não pode haver sanção sem que haja previsão legal.

O chamado poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos limites de suas respectivas competências institucionais. É certo, ainda, que tais entes dispõem de Poder de Polícia referente à matéria que lhes cabe regular⁸¹ e, como cabe a todos proteger o meio ambiente, também lhes incumbe fazer valer suas medidas impostas, aplicando as sanções pertinentes nos casos de infringência às ordens legais da autoridade competente.

Para a aplicação de sanção e sua concreta efetivação, importa a indicação da infração administrativa em tela, isso é, estabelecer qual norma administrativa foi descumprida, sem a necessidade de que sejam efetuadas por obra da própria Administração, pois, em muitos casos, recorre-se à via judicial, a exemplo da multa, que, se não for paga, poderá ser judicialmente cobrada.

Em relação à definição do sujeito passivo no processo, leva-se em conta tanto pessoas físicas, quanto jurídicas, de Direito Privado ou Público. No entanto, tal entendimento data de 2015, pois, anteriormente, o STJ aplicava a Teoria da Dupla Imputação, pela qual as infrações ambientais cometidas por pessoas jurídicas somente seriam julgadas caso a pessoa física fosse incluída no polo passivo.

O STF, naquele ano, julgou inconstitucional o processo administrativo apurado contra a pessoa jurídica, cuja abrangência englobasse, necessariamente, a pessoa física, fato que acarretou uma reforma na jurisprudência. Assim, em matéria de responsabilização ambiental, perfeitamente válida a inserção unicamente da pessoa jurídica como agente infrator.

Vencido isso, continua a discussão acerca da demonstração – ou não - do elemento subjetivo culpa, a fim de caracterizar a responsabilidade administrativa no campo ambiental. Dessa forma, o presente e derradeiro capítulo busca esclarecer as diferentes posições

⁸¹ SANTOS, Makely Garcia. **Responsabilidade civil, administrativa e criminal de pessoas jurídicas no Direito Ambiental**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 nov. 2015.

encontradas na doutrina e na legislação infralegal, para, por fim, observar se é necessário que a ação ou a omissão do agente tenha sido praticada no sentido de produzir o resultado⁸².

Para fins de culpabilidade do infrator, insta esclarecer que a omissão consiste na violação de um dever de agir, estabelecendo-se uma relação de causalidade normativa entre a conduta e o resultado, à medida que o mesmo se omite de uma conduta que lhe era juridicamente exigível. De outro modo, a ação demanda do sujeito uma conduta constante no fato típico, no caso, na legislação que determinar a infração ambiental.

Portanto, explicar-se-á a forma com que os Tribunais Superiores alteraram a ideia de responsabilização da pessoa jurídica, bem como a percepção dos doutrinadores a esse respeito. Ademais, busca-se contextualizar diferentes opiniões acerca da necessidade de comprovação do elemento culpa por parte do infrator de norma ambiental, com o intuito de compreender se, para fins de responsabilização administrativa, deve-se aplicar a chamada Teoria Objetiva ou a Teoria Subjetiva e, ainda, será analisado o instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica na seara ambiental.

3.1 O alcance da responsabilização à pessoa jurídica sem envolver a pessoa física

A Constituição Federal, em seu artigo 225, § 3º, dispôs sobre a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas quando causadoras de dano ambiental, tendo a intenção de proteger o meio ambiente. Todavia, a Carta Constitucional não disciplinou os termos em que se daria a responsabilização das pessoas jurídicas, cuja incumbência restou para a legislação infraconstitucional⁸³.

A Lei nº 9.605/98 determinou a responsabilidade administrativa, civil e penal das pessoas jurídicas no tocante aos danos ambientais, quando cometidas por decisão do representante legal, contratual, de seu órgão colegiado, desde que no interesse ou no benefício da entidade. Ainda assim, algumas teorias foram criadas na doutrina, em tentativa de compreender a amplitude de tal responsabilização.

Para uma primeira tese doutrinária, a Constituição Federal não teria previsto a responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas, e sim somente para as condutas realizadas pelas pessoas físicas. Outro fundamento seria o da impossibilidade de repassar a

⁸² SANTOS, Makely Garcia. **Responsabilidade civil, administrativa e criminal de pessoas jurídicas no Direito Ambiental**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 nov. 2015.

⁸³ ESTRELA, Mariana. **Mudança de entendimento do STJ acerca da teoria da dupla imputação no Direito Ambiental**. Direito Diário: 07 jul. 2016.

responsabilidade para a pessoa jurídica, partindo do princípio da pessoalidade da pena, previsto no art. 5º da Constituição Federal, pelo qual “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”⁸⁴. Logo, como quem comete o ato lesivo só pode ser uma pessoa física, o princípio da pessoalidade da pena impediria que houvesse a responsabilização da pessoa jurídica⁸⁵.

Para uma segunda corrente, o certo seria a adoção da chamada Teoria da Ficção Jurídica, desenvolvida por Savigny. A partir do pressuposto de que a pessoa jurídica é uma mera abstração jurídica, ela não poderia cometer infrações, já que é despida de vontade e consciência, da mesma forma que não age com culpabilidade. Portanto, não há que dispor sobre a pessoa jurídica ser sujeito ativo de um dano, apenas que ela tem responsabilidade pelas lesões ambientais cometidos pela pessoa física.

Por fim, para a terceira teoria, a pessoa jurídica poderia ser sujeito ativo de crimes ambientais, por ser um ente real, com vontades e finalidades próprias, diversas das pessoas físicas que a compõe. Desse modo, para que fosse possível a imposição de uma sanção, seria necessário reconhecer a culpabilidade da pessoa jurídica, emanada de decisões autônomas, tese atualmente defendida pelo STF e STJ.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça adotou, até agosto de 2015, o entendimento de que somente seria possível a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica por dano ambiental se houvesse a imputação simultânea da pessoa física que atuava em seu nome. Desse modo, a pessoa jurídica e as pessoas físicas que praticassem o delito deveriam constar obrigatoriamente na denúncia promovida pelo Ministério Público, sob pena de a exordial sequer ser recebida.

Até outubro de 2014 o STF seguiu a mesma posição do STJ, ao aplicar a Teoria da Dupla Imputação nos processos que envolviam pessoas jurídicas em condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente. Contudo, tal entendimento foi alterado, a fim de excluir tal tese, já que a Constituição Federal, em seu art. 225, § 3º “Não teria condicionado a responsabilização (...) da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução (...) da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa”⁸⁶.

Com essa mudança de entendimento, evitam-se impunidades por danos ambientais, bem como reforça-se a tutela do bem jurídico ambiental, visto que havia uma dificuldade de individualização dos responsáveis.

⁸⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5º, XLV.

⁸⁵ ESTRELA, Mariana. **Mudança de entendimento do STJ acerca da teoria da dupla imputação no Direito Ambiental**. Direito Diário: 07 jul. 2016.

⁸⁶ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. RE 548.181** - PR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 06, agosto, 2013.

A partir do afastamento da tese de que a pessoa jurídica não poderia ser responsabilizada sozinha pelo delito, sem que houvesse a responsabilidade solidária da pessoa física que a representa, uniformizaram-se os entendimentos dos Tribunais Superiores acerca da responsabilidade de pessoas jurídicas⁸⁷.

3.1.1 Pessoa Jurídica

A pessoa jurídica, de modo geral, é:

(...) um organismo, formado pelos ideais de pessoas naturais (ou destinação de um patrimônio afetado), tendente a realizar funções específicas (...) que almeja emprestar uma unidade orgânica a uma entidade a que a ordem jurídica reconhece personalidade jurídica.⁸⁸

As pessoas jurídicas podem ser de direito público, interno ou externo, e de direito privado (constituídas de associações, sociedades e fundações)⁸⁹. Elas podem ser intersubjetivas ou patrimoniais. Aquelas são constituídas pela união formal de duas ou mais pessoas com o fim de formar uma entidade independente e autônoma, onde preponderam as pessoas, enquanto estas dizem respeito à afetação de um patrimônio destinado a um fim específico.

Maria Helena Diniz entende que a pessoa jurídica é “a unidade de pessoas naturais ou patrimônios, que visa a consecução de certos fins, reconhecida essa unidade como sujeito de direitos e obrigações”⁹⁰. Assim, pode-se afirmar que a pessoa jurídica é um organismo formado por ideais de pessoas naturais, que tende a realizar funções específicas.

Dessa forma, extraem-se os elementos que identificam a pessoa jurídica, os quais podem ser considerados: a vontade humana criadora; a organização de pessoas ou destinação de um patrimônio afetado a um fim específico; a licitude de seus propósitos; a capacidade jurídica reconhecida pela norma jurídica⁹¹ e o atendimento às formalidades legais, estabelecidas no art. 45 do CC, qual seja o registro civil das pessoas jurídicas. Presentes tais requisitos, uma pessoa jurídica poderá ser criada.

Regularmente constituída e personificada, a pessoa jurídica possui algumas

⁸⁷ ESTRELA, Mariana. **Mudança de entendimento do STJ acerca da teoria da dupla imputação no Direito Ambiental**. Direito Diário: 07 jul. 2016.

⁸⁸ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 371.

⁸⁹ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 366.

⁹⁰ DINIZ, Maria Helena, cf. **Curso de Direito Civil**, cit., p. 206.

⁹¹ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 371.

características, quais sejam: personalidade jurídica e patrimônio distintos dos seus instituidores, aquela adquirida a partir do registro do seu estatuto; existência jurídica diversa de seus integrantes, não se confundindo, portanto, as personalidades e pode ser sujeito ativo ou passivo em atos civis e criminais.

Observa-se, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece o sistema de responsabilidade subsidiária e limitada dos sócios e administradores, sendo esta ilimitada nos casos que caracterizem a desconsideração da personalidade jurídica, caracterizada em casos de abuso ou de fraude de direito.

O início da personalidade jurídica da pessoa jurídica é dado pelo ordenamento jurídico. No caso de ser pessoa jurídica de direito público, é conferida por norma jurídica e, se de direito privado, do registro do seu ato constitutivo no órgão competente. Nota-se que esta somente adquire personalidade jurídica no momento em que, efetivamente, foi realizado o registro.

Tem-se, assim, que “O processo constitutivo de uma pessoa jurídica, pois, é um *ato complexo*, composto por atos subjetivos e objetivos que se unem no sentido do reconhecimento da personalidade jurídica autônoma e independente, emprestada pelo regular registro”⁹². O registro é o verdadeiro instrumento de reconhecimento da personalidade jurídica, pelo qual a pessoa jurídica disporá de estrutura patrimonial própria, autônoma e distinta de seus instituidores.

Sendo assim, nota-se a opção pelo ordenamento jurídico brasileiro de adotar, quanto ao processo de criação da pessoa jurídica, o sistema das disposições normativas, onde a sua formação ocorre por vontade humana, atendendo às condições legais impostas. Nesse sentido, o artigo 45 do Código Civil é claro ao estabelecer que, sem a inscrição do ato constitutivo no registro competente, a entidade não terá personalidade jurídica e, então, as pessoas naturais que a compõem responderão pessoalmente por obrigações assumidas.

No tocante ao Direito Ambiental, tanto a pessoa física, quanto a jurídica podem ser detentoras de direitos, bem como serem responsabilizadas administrativamente. Ademais, a lei ambiental previu para as pessoas jurídicas penas autônomas de multas, de prestação de serviços à comunidade, restritivas de direitos, liquidação forçada e desconsideração da pessoa jurídica, todas adaptadas à sua natureza jurídica.

⁹² FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 394.

3.1.2 Desconsideração da Personalidade Jurídica

O item anterior do presente trabalho tratou de conceituar a pessoa jurídica, com suas principais características e fundamentos jurídicos, sendo um deles o reconhecimento de sua autonomia patrimonial em relação aos seus instituidores. Assim, pode-se dizer que o ordenamento jurídico nacional estabelece uma verdadeira blindagem patrimonial, pela qual a pessoa jurídica responde por suas obrigações e responsabilidades com seu próprio patrimônio.

No entanto, com crescentes abusos praticados por sócios que utilizam a estrutura independente e autônoma da pessoa jurídica com o fim de praticar atos fraudulentos e danosos, desvinculando-se da finalidade e da responsabilidade da pessoa jurídica, percebeu-se a necessidade de mecanismos capazes de atingir o patrimônio dos sócios⁹³.

Logo, a partir do momento em que restou evidenciado o abuso do direito associativo, com a fraude imposta a terceiros de boa-fé, com o uso de um verdadeiro véu protetivo da pessoa jurídica, o desvio da finalidade proposta foi alterado.

Dessa maneira, surgiu o Instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica, pelo qual se excepciona a regra de vinculação da responsabilidade patrimonial aos bens do ente coletivo, quando em favor de terceiros de boa-fé. Com isso, há a utilização da pessoa jurídica, em tese, somente para os limites de sua função social e garante ao credor a busca direta no patrimônio dos sócios, para satisfação de obrigações que não possam ser atendidas pelo patrimônio da pessoa jurídica.

Esse instituto possui o condão de tornar ineficaz o ato constitutivo da pessoa jurídica, em relação a terceiros prejudicados pela conduta abusiva ou ilícita realizada pelos sócios, fazendo com que o patrimônio destes passe a integrar o rol de bens necessários à quitação das obrigações devidas. Isso faz com que seja ressaltada a boa-fé nas relações, tanto privadas, quanto públicas, em especial, no tocante ao meio ambiente.

Constata-se que a Desconsideração da Pessoa Jurídica não possui o objetivo de acabar com o princípio da separação patrimonial da sociedade e seus sócios, mas sim, pretende servir como modo a funcionalizar e fazer prosperar a pessoa jurídica, a partir da garantia de suas atividades e da coibição da prática de fraudes e abusos através dela. Logo, há a pretensão de atribuir a responsabilidade patrimonial aos sócios ou administradores que praticarem o ato fraudulento ou abusivo.

⁹³ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 422.

Com o tempo e com a amplitude da utilização do instituto, duas formulações distintas foram desenvolvidas, tendo como fim o de justificar o levantamento do véu da pessoa jurídica para alcançar o patrimônio dos sócios⁹⁴.

A Teoria Maior designou que, episodicamente, seria possível a Desconsideração da Personalidade Jurídica em cada caso concreto, pautando-se na exigência de um requisito específico, cujo fim seria de combater fraudes e abusos praticados através dela.

Dividiu-se, ainda, em Teoria Maior Objetiva e Subjetiva, nesta, além da demonstração da fraude ou do abuso, haveria a necessidade de terem sido com intenção deliberada de prejudicar terceiros. Para aquela, redigida no texto do art. 50 do Código Civil, presta-se maior atenção nos aspectos funcionais do instituto, incidindo aqui, circunstâncias desatreladas à intencionalidade, a exemplo da confusão patrimonial e da desorganização societária.

A Teoria Menor, por sua vez, é fundamentada tão somente no cerne de prejuízo ao credor. Ela foi adotada para tratar de matéria de Direito Ambiental e, como bem elucida o Superior Tribunal de Justiça:

A teoria menor da desconsideração, acolhida em nosso ordenamento jurídico excepcionalmente no Direito do Consumidor e no Direito Ambiental, **incide com a mera prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial.**
- Para a teoria menor, o risco empresarial normal às atividades econômicas não pode ser suportado pelo terceiro que contratou com a pessoa jurídica, mas pelos sócios e/ou administradores desta, ainda que estes demonstrem conduta administrativa proba, isto é, mesmo que não exista qualquer prova capaz de identificar conduta culposa ou dolosa por parte dos sócios e/ou administradores da pessoa jurídica.⁹⁵ (Grifou-se)

Dessarte, a responsabilização no Direito Ambiental garante uma maior abrangência da desconsideração da personalidade jurídica, ou seja, basta que a pessoa jurídica insolvente cause um dano ambiental e torne-se insolvente para que o patrimônio dos seus sócios possa ser atingido. Isso porque, em matéria constitucional, conforme abordado no capítulo primeiro deste trabalho, o meio ambiente é colocado como imprescindível à sadia qualidade de vida do ser humano e necessita de uma tutela mais abrangente por tratar de um direito de todos.

Em que pese a legislação brasileira possuir inclinação pela teoria maior de desconsideração, tanto é que está redigida em lei federal, a ela têm sido feitas concessões.

⁹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 427.

⁹⁵ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 279.273 - SP**, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 04/12/2003. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 29, março, 2004, p. 230.

Permite-se, portanto, a utilização da teoria menor em regime excepcional, como é o caso do Direito Ambiental, onde independe a demonstração de fraude ou de abuso, bastando que fique configurada a insolvência da pessoa jurídica.

3.1.3 Teoria da Dupla Imputação

Veicula-se a teorização no sentido de que a principiologia do direito punitivo penal se aplica, igualmente, ao direito administrativo. Assim, a culpabilidade deve ser conhecida e apreciada, dado que está relacionada à exigência constitucional de individualização de penas⁹⁶, prevista no artigo 5º, inciso XLV da CF.

É entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis⁹⁷.

Dessa maneira, como a responsabilidade administrativa se caracteriza pela imposição de uma sanção administrativa ao agente causador do dano ambiental, tem-se a expressão do *ius puniendi* do Estado, exercício do Poder de Polícia, que faz parte do chamado Direito Sancionador e, assim, em tese, as sanções impostas não passariam “da pessoa do condenado”⁹⁸.

Logo, a responsabilidade subjetiva adotada para o Direito Penal pelo viés constitucional, deve servir de base para aplicação de sanções pelo Poder Público, situando a culpabilidade no âmbito da eficácia de garantias fundamentais.

Quanto a um suposto risco à proteção do meio ambiente por se adotar tal teoria, pode ser resolvido pela chamada presunção de culpa, isso é, invertendo o ônus da prova ao infrator para que ele prove sua inocência. Logo, incumbiria ao agente infrator provar que não teve culpa em sua ação ou omissão.

Assim, a chamada Teoria da Dupla Imputação, por muito tempo aplicada pelo STJ para fins de responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica estende-se à esfera administrativa. Por ela, tornava-se impossível imputar o delito ambiental exclusivamente à pessoa jurídica. O tribunal referido julgava, portanto, a necessidade de litisconsórcio passivo nas ações ambientais

⁹⁶ TORRES, Heleno Taveira. **Garantismo sancionador no Direito Tributário**. Revista Consultor Jurídico, 2013.

⁹⁷ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.251.697 - PR**. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 17, abril, 2012.

⁹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, art. 5º, inciso XLV.

causadas por pessoas jurídicas.

Nesse contexto:

Ação (...) contra pessoa jurídica por crime ambiental exige imputação simultânea da pessoa física responsável - Responsabilidade (...) da pessoa jurídica em crimes ambientais é admitida desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física que atua em seu nome ou em seu benefício, já que não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com o elemento subjetivo próprio⁹⁹.

A linha de raciocínio predominante para tal tese, é a de que, por trás de um ato lesivo, sempre há uma pessoa física. Assim, é preciso descobri-la, a fim de que faça parte do polo passivo da ação. Logo, tem-se a ideia de que a pessoa jurídica só pode ser responsabilizada quando houver intervenção de uma pessoa física, que atua em nome e em benefício do ente moral.

De todo modo, a pessoa jurídica deve ser beneficiária direta ou indiretamente pela conduta praticada por decisão do seu representante legal ou contratual ou de seu órgão colegiado. Há, assim, a existência de duas pessoas distintas, isso é, uma física, que contribui para a prática do delito e uma jurídica, cada qual recebendo a punição de forma individualizada, decorrente de sua atividade lesiva.

Dessa forma, valia-se dessa teoria o Superior Tribunal de Justiça até meados de 2015, votando pela impossibilidade de a pessoa jurídica figurar sozinha em uma ação ambiental ao exigir a presença conjunta da pessoa física. Tal fundamento dizia respeito ao elemento subjetivo, pois, em tese, apenas a pessoa física possui vontade, então, difícil dissociar a atuação da pessoa jurídica da pessoa física.

Ademais, argumentava-se que a vontade de agir não poderia ser imputada à pessoa jurídica, pois a vontade do seu representante ou de seus membros não pertenceria a ela, apenas os efeitos resultantes da ação da pessoa individual é que poderiam ser atribuídos à pessoa jurídica. Dessa maneira, a pessoa jurídica não teria condições de ação, pois a capacidade de ação e a culpabilidade exigem a presença de uma vontade que não existiria no ente moral.

No entanto, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 548181/PR o STF decidiu afastar a Teoria da Dupla Imputação e estabelecer que o artigo 225, §3º da Constituição da República não condiciona a responsabilização da pessoa jurídica à simultânea persecução da pessoa física. Logo, para fins de responsabilização penal – estendendo-se à administrativa – é

⁹⁹ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 865.864 – RS.** Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 10, setembro, 2009.

inconstitucional requerer a simultaneidade da pessoa física e jurídica na ação.

O STJ tem decidido, desde então, da seguinte maneira:

Este Superior Tribunal, na linha do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal, passou a entender que, nos crimes societários, **não é indispensável a aplicação da teoria da dupla imputação ou imputação** simultânea, podendo subsistir a ação proposta contra a **pessoa jurídica, mesmo se afastando a pessoa física** do polo passivo da ação¹⁰⁰. (Grifou-se)

A decisão explana o atual entendimento das Cortes Superiores no tocante a quem deve preencher o polo passivo em ações administrativas provocadas pela pessoa jurídica, a partir da constatação de sua personalidade própria e diversa da pessoa física.

3.2 A questão das teorias de responsabilidade objetiva e subjetiva

A responsabilidade administrativa ambiental, fruto do descumprimento de determinações em leis administrativas e ambientais, ainda resta de difícil aplicabilidade, visto que não há definição acerca dos elementos necessários para sua configuração.

Certo é que, independentemente das teorias ou dos itens a serem preenchidos, a responsabilidade será objetiva quando dispensar o exame da culpa ou do dolo da pessoa no comportamento que pesou sobre o patrimônio do particular, causando-lhe danos; ao passo que será subjetiva se exigir a constatação da culpa ou do dolo do agente no evento que danificou o meio ambiente.

Dessa forma, a responsabilidade subjetiva é a que depende e tem ligação direta com a existência de dolo ou de culpa por parte do agente causador do dano, fato que faz com que a obrigação de indenizar e o direito de ser indenizado - ou de recuperar uma área deteriorada - surjam apenas se comprovada a intenção do infrator.

Assim, para ser indenizada, a vítima deverá comprovar a existência desses elementos, caso contrário não receberá nenhum tipo de indenização¹⁰¹. O mesmo ocorre com o descumprimento às leis administrativas ambientais, isso é, o sujeito ativo do dano somente responderá no caso de ser provado o seu intuito lesivo.

Por outro lado, para a responsabilidade objetiva, não há que se falar em comprovação do dolo ou da culpa do agente causador do dano e sim, apenas, no nexo de causalidade entre a

¹⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 48851 – PA. Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 26, fevereiro, 2018.

¹⁰¹ PIACENTI, Felipe. Qual a diferença entre responsabilidade subjetiva e objetiva? Publicado em 08/04/2014.

sua conduta e o dano causado, isso é, ainda que o agente infrator não tenha agido com dolo ou com culpa, deverá responder em um processo ambiental.

Nesse sentido:

O direito brasileiro assume o princípio da responsabilidade objetiva pelo dano ecológico o que é uma tendência do direito estrangeiro. (...) é muito nítida no direito francês a evolução para uma responsabilidade objetiva acompanhada de uma diminuição do ônus da prova da exigência do nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido e a atividade danosa ao meio ambiente. (...) Na responsabilidade fundada na culpa, a vítima tem de provar não só a existência do nexo entre o dano e a atividade danosa, mas também e especialmente a culpa do agente. Na responsabilidade objetiva por dano ambiental, basta a existência do dano e o nexo com a fonte poluidora ou degradadora¹⁰².

Esse entendimento está consolidado, até o momento, no âmbito cível ambiental. Contudo, a doutrina já entende a possibilidade de abranger também a esfera administrativa. Exemplo disso é o autor Celso Antônio Pacheco Fiorillo, que entende ser objetiva a responsabilidade administrativa ambiental com fundamento na teoria do risco. Para o autor:

Constituição (...) delimitou a responsabilidade objetiva como regra jurídica a ser seguida em face de qualquer violação aos bens ambientais fundada na denominada teoria do risco – teoria absolutamente adaptada à ordem econômica do capitalismo e às regras definidas pelos arts. 170 e seguintes da Carta Magna¹⁰³.

Portanto, o fundamental para diferenciar as responsabilidades subjetiva e objetiva é a necessidade ou não de comprovação da culpa ou do dolo do agente causador do dano. Na hipótese de ser necessária a comprovação de dolo ou de culpa, por negligência, imprudência ou imperícia, a responsabilidade será subjetiva, enquanto que, no caso de haver tão somente o nexo causal que liga a conduta ao dano, a responsabilização será objetiva.

3.2.1 Teoria Objetiva

No que tange ao fundamento da responsabilidade administrativa objetiva, em suma, pode-se dizer que ela é a que nasce independente da culpa. Édis Milaré afirma o caráter próprio da responsabilidade objetiva de infrações administrativas ambientais:

¹⁰² LOUREIRO, Edna Célia. **Comentários à legislação ambiental**. Editora SECTAM. 2002. Belém, p.71

¹⁰³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 52.

[...] a responsabilidade administrativa ambiental caracteriza-se por constituir um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade penal subjetiva de um lado, de acordo com a definição de infração inscrita no artigo 70 da Lei 9.605/98, a responsabilidade administrativa prescinde de culpa; de outro, porém, ao contrário da esfera civil, não dispensa a ilicitude da conduta para que seja ela tida como infracional, além de caracterizar-se pela pessoalidade decorrente de sua índole repressiva¹⁰⁴.

Assim, para o citado autor, a responsabilidade administrativa ambiental se aproxima em parte tanto da responsabilidade cível, quanto da penal. Aquela, por ser prescindível a comprovação de culpa e, esta, por necessitar da ilicitude da conduta. Hely Lopes Meirelles sustenta ser a multa administrativa de natureza objetiva e se tornar devida independentemente da ocorrência de culpa ou de dolo do infrator¹⁰⁵.

Por outro lado, há de se considerar a responsabilidade objetiva pelo simples fato de o dano causado acarretar um perigo ao meio ambiente, dando origem ao dever de reparação, pelo simples implemento do nexo causal. Dessa forma, pouco importaria ser o ato lícito ou ilícito, a responsabilização do sujeito passivo seria objetiva de forma plena.

Essa teoria tem, portanto, como postulado que todo dano deve ser, na medida do possível, reparado por quem a ele se liga por um simples nexo de causalidade, independentemente de culpa. O que importa, para garantir a restauração ao *status quo* anterior, é a averiguação do que se sucedeu o episódio e se dele proveio algum prejuízo, estabelecendo como responsável o agente infrator.

3.2.2 Teoria Subjetiva

A Teoria Subjetiva aplicada à seara da responsabilização administrativa ambiental, apurada pelos órgãos ambientais, como o IBAMA no caso federal, impõe ao órgão fiscalizador da Administração Pública a prova de que o causador do dano agiu com dolo (intenção de lesar o meio ambiente) ou culpa (omissão, negligência, imprudência ou imperícia).

Tal tese pode ser fundamentada já que, no processo administrativo, o órgão já é o acusador, o parecer técnico e o julgador, ficando relativizada ou contaminada a imparcialidade e a produção de prova, além do quê, órgão administrativo ambiental e seus servidores gozam de posição de supremacia e de autoridade que, por exemplo, atribuem aos seus atos presunção de legitimidade e de legalidade, em detrimento dos atos do administrado.

¹⁰⁴ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 883.

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 130.

Logo, o acusado já se encontra em posição de hipossuficiência processual, devido à verticalização da relação para com a Administração Pública. Não resta razoável, portanto, tampouco proporcional, que o mesmo ainda tenha contra si o peso da responsabilização objetiva, o que acabaria com suas chances de defesa e de não ser condenado administrativamente, caindo por terra a garantia fundamental ao devido processo legal.

As razões acima expostas, somadas à ausência de lei ou de entendimento vinculante, podem implicar no reconhecimento da inconstitucionalidade e da ilegalidade¹⁰⁶ de decisões de sanções administrativas dos órgãos ambientais que não estejam amparadas em prova do dolo ou da culpa do degradador ambiental, ou seja, que não haja comprovação da intenção de lesar do agente infrator.

A culpa e o dolo, para os defensores da teoria da responsabilidade subjetiva, tornam-se os elementos básicos que geram o dever do ofensor de reparar o dano. Portanto, segundo esta teoria, para que determinado infrator seja obrigado a compensar o prejuízo ocasionado ao meio ambiente, por sua atitude, é necessário que esta tenha sido intencional. Todavia, se o dano não tiver emanado de uma atitude dolosa ou culposa do agente, não é cabível a instauração de um processo administrativo ambiental.

O Superior Tribunal de Justiça tem adotado esta teoria. Destaca-se:

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO. (...) 6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental. 7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da **responsabilidade administrativa por dano ambiental**. 9. Isso porque a **aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.** (...)a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem. 15. Recurso especial provido¹⁰⁷. (Grifou-se)

¹⁰⁶ HUMBERT, Georges. **STJ decide: responsabilidade ambiental administrativa não é objetiva**. Publicado em 2015.

¹⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.251.697 - PR**. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL

O Recurso Especial tratou, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizados pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo IBAMA para cobrar multa aplicada por infração ambiental. Explicou o recorrente que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade em discussão. O feito foi sentenciado e a instância ordinária entendeu que o caráter *propter rem* e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

Da sentença houve apelação e o acórdão desta restou impugnado pelo Recurso Especial. Nas razões do especial, sustentou a parte recorrente não ter legitimidade passiva na execução fiscal, a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental. A Corte Superior entendeu que, para fins de responsabilidade administrativa, não bastavam os mesmos requisitos da esfera cível, pela qual a reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos.

Todavia, por se tratar de matéria administrativa, o STJ discordou da instância inferior e entendeu ser a responsabilidade ambiental de caráter subjetivo, requerendo, para tanto, a culpabilidade do agente infrator, não podendo ser imputada ao recorrente uma conduta realizada por terceira pessoa.

3.3 A responsabilização da pessoa jurídica no campo administrativo ambiental

Discorrida, em tópico anterior, a Teoria da Dupla Imputação adotada pelo STJ até 2015 foi vencida pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal. Naquele ano, a Corte Suprema entendeu que a teoria da dupla imputação implica na indevida restrição da norma constitucional que expressa a intenção do constituinte em evitar a impunidade pelas sanções ambientais face às dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações. A aplicação da referida teoria foi julgada, portanto, inconstitucional, até porque a pessoa jurídica é detentora de personalidade e não se confunde com seus sócios.

A partir desse precedente, acórdãos do STJ¹⁰⁸ passaram a adotar entendimento

MARQUES, Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 17, abril, 2012.

¹⁰⁸ Precedentes: RHC 53.208/SP, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 21/5/2015, DJe 1/6/2015; RHC 43.354/PA, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 04/08/2015, DJe

semelhante, abandonando a teoria da dupla imputação em prol da tutela efetiva do bem jurídico meio ambiente. Estabeleceu-se no referido tribunal uma ideia utilitarista de que é cabível a imputação de danos ambientais tão somente em face da pessoa jurídica, por ser difícil identificar as pessoas físicas responsáveis, já que decisões tomadas no âmbito empresarial se dão por meio de órgãos colegiados e contam as corporações com muitas alterações contratuais na composição de suas diretorias. Ainda, entendeu-se que, atualmente, as maiores poluidoras são as pessoas jurídicas, fato que corrobora a necessidade de sua responsabilização.

É possível, portanto, a condenação da pessoa jurídica pela prática de crime ambiental, ainda que haja absolvição da pessoa física relativamente ao mesmo delito. Reputa-se que a Constituição, em seu artigo 225, caput e parágrafo 3º, respalda a cisão da responsabilidade das pessoas física e jurídica. No que se refere à aplicação desse entendimento se dar na seara penal, o presente trabalho tratou de demonstrar a extensão à esfera administrativa, vez que ambas trazem Direitos Sancionadores e, por isso, necessária a individualização da pena.

Ainda no tocante à culpabilidade das pessoas jurídicas, a partir do momento que a lei determina a responsabilização tanto das pessoas físicas quanto das pessoas jurídicas, não restam dúvidas de que a teoria da responsabilização do agente deve ser aplicada às duas categorias. Logo, para que alguém possa ser administrativamente sancionado ou punido, seja quando se trate de sanções aplicadas por autoridades judiciárias, seja quando se cogite de sanções impostas por autoridades administrativas, necessário que o agente se revele 'culpável'.

É o caso da pessoa jurídica, pois ela não se confunde com a pessoa física que lhe deu origem e, uma vez que possui personalidade própria, também tem motivação para praticar os atos lícitos ou ilícitos por conta própria e por eles deve ser responsabilizada. É o que corroboram os artigos 173 § 5º e 225 § 3º da Constituição Federal. Nesse sentido, a Constituição Federal torna-se clara ao determinar a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica e, em sede de legislação infraconstitucional, há a Lei Federal nº 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais¹⁰⁹, de certa forma superado pelos dispositivos do Decreto Federal Regulamentar nº 6.514/2008.

O referido Decreto Federal propôs a alteração de ilícitos antes considerados penais, em administrativos. Assim, as condutas chamadas de criminosas por parte da pessoa jurídica, devem ser apuradas, atualmente, na esfera administrativa, por força de tal Decreto. Ademais, à medida em que é considerado como patrimônio público, o meio ambiente é responsabilidade

14/10/2015; AgRg no RMS 48.085/PA, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Quinta Turma, julgado em 05/11/2015, DJe 20/11/2015.

¹⁰⁹ LEMGRUBER, Vanessa. **A responsabilidade penal no direito ambiental e suas implicações jurídicas**, 21, abr, 2013.

tanto dos Estados, quanto da coletividade, sendo classificado como direito difuso e tendo como direito fundamental o seu equilíbrio. Logo, para fins de maior proteção, percebe-se a importância da imputação à pessoa jurídica das lesões por ela causadas.

Em relação a isso, as sanções administrativas previstas para as pessoas jurídicas que incorrem em dano ambiental variam de uma simples multa e serviços à comunidade, às sanções impostas em Lei Ambiental, de acordo com o item 2.2 do presente trabalho. Outrossim, na seara ambiental, aplicam-se as normas e princípios da solidariedade passiva entre a empresa poluidora e seus sócios, de forma que o copoluidor poderá ser incluído no polo passivo da ação, visando à plena satisfação da obrigação de indenizar, toda vez que houver obstaculização ao ressarcimento de prejuízos causados ao meio ambiente. Para tanto, utiliza-se o Instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica, a fim de atingir o patrimônio dos sócios, caso haja inadimplemento de suas obrigações.

Assim, por ser imputável e possuir personalidade própria, a pessoa jurídica deve se submeter às mesmas prerrogativas da pessoa física incluindo a aplicação da Teoria Subjetiva de Responsabilidade na esfera administrativa ambiental. Nesse sentido, foi concluído que persiste a necessidade de comprovação do elemento subjetivo para responsabilizar o infrator, aproximando, mais uma vez, a esfera administrativa da penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Ambiental tornou-se fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, sendo ele reconhecido constitucionalmente e rompendo com o estigma de visar o meio ambiente somente como fonte de renda ao homem. Isso, principalmente, devido à Constituição Federal de 1988 e diplomas infraconstitucionais, a exemplo da Lei de Crimes Ambientais, que tornaram regra a preservação e proteção do ambiente, imputando, a possíveis infratores, responsabilizações nas áreas cível, criminal e ambiental. Sendo assim, restou importante definir de que forma cada infrator deveria responder pelos impactos que causasse.

Assim, em se tratando da responsabilidade ambiental decorrente, especificamente, do Princípio do Poluidor-Pagador, da Prevenção e da Precaução, há de se ressaltar que a degradação ambiental deve ser coibida por meio do Poder Público. Para tanto, o Decreto-Lei nº 6.514/2008, que superou a Lei nº 9.605/98, dispôs sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo, ainda, o processo administrativo federal para apuração de tais infrações. Ressalta-se que a natureza administrativa de uma infração é reconhecida pela natureza da sanção que lhe corresponde, ao passo que se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la.

Pode-se estabelecer, então, que uma sanção administrativa é a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja imposição é da alçada da própria Administração. Todavia, ainda que as sanções estejam explícitas nos Diplomas Legais, o seu descumprimento pouco tem gerado resultados efetivos. Isso porque, em sua maioria, elas são convertidas em multas que acabam por não serem pagas. Da mesma forma que os valores a elas fixados não possuem parâmetros, nem comprovação de que o agente infrator será devidamente sancionado. Ademais, ao meio ambiente o que interessa é a sua reparação e retorno (ou tentativa dele) ao *status quo anterior*.

Em tal sentido, citou-se o caso da empresa mineradora Samarco, a qual, em 2015, foi responsável pelo rompimento da barragem em Mariana e, até o presente ano, 2018, não reparou os danos causados ao meio ambiente e sequer foram apurados os números de vítimas diretas e indiretas.

A despeito da culpabilidade das pessoas jurídicas, a partir do momento que é determinada a responsabilização tanto das pessoas físicas quanto das pessoas jurídicas, não restam dúvidas de que a teoria da responsabilização do agente deve ser aplicada às duas

categorias. Ademais, com o Instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica, foi possível estender as obrigações constituídas pela pessoa jurídica aos bens dos sócios, fato aplicável em matéria de responsabilidade administrativa ambiental de modos simples, vez que necessária apenas a insolvência da pessoa jurídica.

No entanto, ainda que a pessoa jurídica exista juridicamente e possua vontade jurídica própria, o que é corroborado pelos artigos 173 § 5º e 225 § 3º da Constituição Federal, nem sempre foi possível sua responsabilização única em processos administrativos ambientais. Isso porque, até 2015, o STJ aplicava a Teoria da Dupla Imputação, pela qual a pessoa física também deveria constar no polo passivo das ações. Tal entendimento foi julgado inconstitucional pelo STF, até porque pode-se afirmar que, atualmente, as empresas são as maiores responsáveis pela degradação do meio ambiente.

Ainda, na seara ambiental a aplicação do Instituto da Desconsideração da Personalidade Jurídica dá-se de forma mais simples, vez que necessária apenas a insolvência da pessoa jurídica, além de que no Direito Ambiental aplicam-se as normas e princípios da solidariedade passiva entre a empresa poluidora e seus sócios. Portanto, o copoluidor poderá ser incluído no polo passivo da ação, visando à plena satisfação da obrigação de reparar o meio ambiente.

Vencida a discussão acerca da responsabilidade administrativa por infrações ambientais abranger a pessoa jurídica, importante salientar que o presente trabalho teve pretensão de demonstrar como tal imputação deve ser realizada, isso é, se por meio de comprovação de culpa, ou não. Assim, explanou-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça e de renomados doutrinadores.

Deve-se evidenciar que, para fins de responsabilização administrativa, é necessária a existência de, no mínimo, “voluntariedade”, sendo, dessa maneira, imprescindível a comprovação da culpa ou de dolo do agente para a caracterização da responsabilidade administrativa por danos causados ao meio ambiente. Logo, a responsabilidade administrativa não se fundamenta na teoria objetiva, mas sim, na teoria subjetiva, com a necessidade de comprovação de dolo ou culpa, somente podendo-se falar em responsabilidade objetiva quando no âmbito da responsabilidade civil e para fins de reparação ou indenização.

Em que pese não haver sanções privativas de liberdade para infrações administrativas ambientais, a responsabilidade nesta esfera se aproxima da criminal, visto ser imprescindível, em ambas, a presença do elemento subjetivo para sua configuração. Com isso, tem-se que apenas o âmbito cível, com as respectivas indenizações exigidas, é que não requer a comprovação de intenção do autor. Ademais, pode-se dizer que doutrina e jurisprudência ainda

divergem quanto a isso, todavia, percebe-se que o STJ tem acolhido argumentos favoráveis à necessidade de se comprovar a culpa ou o dolo do agente infrator e, portanto, da Teoria Subjetiva de Responsabilidade.

Por conseguinte, é notória a mudança jurisprudencial nos últimos anos, em relação à responsabilidade administrativa ambiental da pessoa jurídica. Isso porque esta passou a ser sujeito passivo das ações, sem a necessidade de imputação conjunta à pessoa física, cabendo, contudo, a desconsideração da personalidade jurídica em casos de insolvência, adotando-se, para isso, a Teoria Menor. Outrossim, percebe-se a aproximação das responsabilidades administrativa e penal, à medida em que ambas requerem a comprovação de culpa ou dolo do agente, optando, pois, pela chamada Teoria Subjetiva de Responsabilidade.

Dessa forma, considerando que a pesquisa tinha por objetivo verificar se é possível responsabilizar a pessoa jurídica em virtude de ocorrência de infração administrativa ambiental por ela causada, concluiu-se que é possível haver a sua responsabilização exclusiva. Ressaltam-se a necessidade da comprovação do elemento subjetivo culpa ou dolo e a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 45.

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 44-211.

BARRETO, Caroline Menezes. **Art. 71, II, Da Lei N° 9.605/98: Ponderações Necessárias**. 2010.

BAYER, Diego Augusto. **Princípios norteadores do direito ambiental (resumo)**. Publicado em 2013. Disponível em <<https://diegobayer.jusbrasil.com.br/artigos/121943191/principios-norteadores-do-direito-ambiental-resumo>> Acesso em: 25 abr 2018.

BRAGA, Thiago Silva. **Responsabilidade Ambiental: os mecanismos do Direito na reparação dos danos e preservação do meio ambiente**. Rio Grande do Sul: PUCRS, 2011, p. 22-25. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/thiago_braga.pdf> . Acesso em: 27 abr. 2018.

BRANDÃO, Mariana Wolfenson Coutinho. **Natureza jurídica da multa aplicada em razão da prática de infração administrativa ambiental**. Publicado em 12/2010. <<https://jus.com.br/artigos/18015/natureza-juridica-da-multa-aplicada-em-razao-da-pratica-de-infracao-administrativa-ambiental>>. Acesso em: 15 abr 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. **Decreto n. 6.514, de 22 de jul. de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências**, Brasília, DF, jul. 2008.

_____. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 05 abr 2018.

_____. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 05 abr 2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 48851 – PA**. Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 26, fevereiro, 2018.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.251.697 - PR**. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 17, abril, 2012.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.260.923** – RS. Relator: Ministro Herman Benjamin. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 15, dezembro, 2016.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 279.273 - SP**, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 04/12/2003. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 29, março, 2004, p. 230.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 865.864 – RS**. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 10, setembro, 2009.

_____. **Supremo Tribunal Federal. RE 548.181** - PR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 06, agosto, 2013.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Principais julgados do STF e STJ comentados 2015**. São Paulo: Juspodivm. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 167.

DINIZ, Maria Helena, cf. **Curso de Direito Civil**, cit., p. 206.

ESTRELA, Mariana. **Mudança de entendimento do STJ acerca da teoria da dupla imputação no Direito Ambiental**. Direito Diário: 07 jul. 2016. Disponível: <<https://direitodiario.com.br/mudanca-de-entendimento-do-stj-acerca-teoria-da-dupla-imputacao-no-direito-ambiental/>>. Acesso em 28 maio 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB**. 14. ed. Bahia: Jus Podivm, 2014, p. 366-422.

FILHO, Elias Henrique dos Santos. **Infrações Administrativas Ambientais**. Publicado em 2015. Disponível em <https://eliashenriqueadv.jusbrasil.com.br/artigos/186911946/infracoes-administrativas-ambientais?ref=topic_feed>. Acesso em 19 abr 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 52, 130-131.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 210 e 215.

GOMES, Rede de Ensino Luiz Flávio. **Causas excludentes da responsabilidade civil**. 13/09/2009. Disponível em <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/247386/causas-excludentes-da-responsabilidade-civil>>. Acesso em: 10 abr 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 104.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. Niterói: Impetus, 2008, p. 37-38.

HUMBERT, Georges. **STJ decide: responsabilidade ambiental administrativa não é objetiva**. Publicado em 2015. Disponível em <<https://www.brasiljuridico.com.br/artigos/stj-decide--responsabilidade-ambiental-administrativa-nao-e-objetiva>>. Acesso em: 12 abril 2018.

JUNIOR, José Luiz. **Responsabilidade civil por danos ambiental**. Publicado em 25/02/2005. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1934/Responsabilidade-civil-por-danos-ambientais>>. Acesso em: 15 mar 2018.

JÚNIOR, José Cretella. **Do ilícito administrativo**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 68, n. 1, 1973, p. 135-159.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2008, p. 816.

LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004, p. 04-24; 130-258.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 46-666.

_____. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 48.

LEMGRUBER, Vanessa. **A responsabilidade penal no direito ambiental e suas implicações jurídicas**. Publicado em 21/04/2013. Disponível em <<https://gedaufmg.wordpress.com/2013/04/21/a-responsabilidade-penal-no-direito-ambiental-e-suas-implicacoes-juridicas/>>. Acesso em: 10 abr 2018.

LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. **O direito ambiental nas constituições do Brasil: um breve relato de sua construção histórica e a tese do artigo 225 CF/88 como cláusula pétrea**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 122, mar 2014. Disponível em <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14555>. Acesso em: 08 abr 2018.

LOUREIRO, Edna Célia. **Comentários à legislação ambiental**. Editora SECTAM. 2002. Belém, p.71

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 267.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4 ed, Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 15.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CYMBALISTA, Tatiana Matiello. **Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 27, agosto/setembro/outubro, 2011. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-27-AGOSTO-2011-FLORIANO-AZEVEDO-TATIANA-MATIELLO.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. **O princípio da precaução no direito do ambiente**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002, p. 25.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 122/130.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 883-885.

MIRRA, Álvaro Luiz. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de Direito Ambiental. 1996, p. 51.

MUKAI, Ana Cândida de Mello Carvalho. **Responsabilidade administrativa por dano ambiental**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2645>. Acesso em: 10 abr 2018.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 97.

NORONHA, Fernando. **O nexo de causalidade na responsabilidade civil**. Revista da ESMESC – Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, v. 15, jun. 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Viana de. **A tríplice responsabilização por danos causados ao meio ambiente**. Publicado em 05/10/2012. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/tr%C3%ADplice-responsabilidade-por-danos-causados-ao-meio-ambiente>>. Acesso em: 11 abr 2018.

OLIVEIRA, Régis Fernando. **Infrações e sanções administrativas**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 110.

PIACENTI, Felipe. **Qual a diferença entre responsabilidade subjetiva e objetiva?** Publicado em 08/04/2014. Disponível em <<http://direitodetodos.com.br/qual-a-diferenca-entre-responsabilidade-subjetiva-e-objetiva/>> Acesso em: 11 abr 2018.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. **Responsabilidade penal por dano ambiental – Parte II**. Publicado em 10/10/2006. Disponível em <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2006/responsabilidade-penal-por-dano-ambiental-parte-ii-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 10 abr 2018.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial Esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Método, 2016, p. 52-54.

REIS, João Pereira. **Contributos Para uma Teoria do Direito do Ambiente**. (Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais 1987), p. 51.

SANTOS, Makely Garcia. **Responsabilidade civil, administrativa e criminal de pessoas jurídicas no Direito Ambiental**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 nov. 2015. Disponível

em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54700&seo=1>>. Acesso em: 10 maio 2018.

SEDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade Civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra Ed., 1998, p. 101.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 301.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 117-177.

TORRES, Heleno Taveira. **Garantismo sancionador no Direito Tributário**. Revista Consultor Jurídico, 2013.

VAZ, Sabrina Milano. **Responsabilidade Civil Ambiental**. Publicado em 2007. Disponível em <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Sabrina_Milano.pdf>. Acesso em: 03 maio 2018.